



Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

University of Applied Sciences

Das Zweckentfremdungsverbot - Durchsetzung, Erfolg und Auswirkungen

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Laws (LL.B)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Allgemeine Finanzverwaltung

vorgelegt von

Maximilian Böse

Studienjahr 2017/2018

Erstgutachter: Prof. Michael Grau

Zweitgutachter: Prof. Michael-Ingo Greiner

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis | IV |
| Abbildungsverzeichnis | V |
| Verzeichnis der Anlagen | VI |
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. Zulässigkeit des Zweckentfremdungsverbotes | 2 |
| 2.1 Rechtsgrundlagen..... | 2 |
| 2.1.1 Das Mietrechtsverbesserungsgesetz von 1971 | 2 |
| 2.1.2 Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz | 3 |
| 2.2 Rechtsnatur des Zweckentfremdungsverbotes in den Städten..... | 5 |
| 2.3 Grundrechtsdiskussion..... | 7 |
| 2.3.1 Einschränkung des Grundrechts der Freiheit des Eigentums..... | 7 |
| 2.3.2 Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung | 11 |
| 3. In welchen Städten wurde das Zweckentfremdungsverbot erlassen? . | 13 |
| 4. Umsetzung des Zweckentfremdungsverbotes in den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen und den städtischen Zweckentfremdungsverbotssatzungen | 18 |
| 4.1 Definition Wohnraum | 18 |
| 4.2 Nicht vermittelbarer Wohnraum..... | 19 |
| 4.3 Arten der Zweckentfremdung | 21 |
| 4.3.1 Gewerbliche Nutzung | 21 |
| 4.3.2 Bauliche Veränderungen | 22 |
| 4.3.3 Nutzung als Ferienwohnung | 23 |
| 4.3.4 Leerstand..... | 25 |
| 4.3.5 Abbruch | 25 |
| 4.4. Genehmigung der anderweitigen Nutzung von Wohnraum | 26 |
| 4.4.1 Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Belange | 27 |
| 4.4.2 Genehmigung aufgrund überwiegender privater Interessen..... | 28 |
| 4.4.3 Genehmigung gegen Ersatzwohnraum..... | 28 |
| 4.4.4 Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichsbeträgen | 30 |
| 4.5. Negativtest..... | 31 |
| 4.6 Sonstige Besonderheiten der städtischen Satzungen | 32 |

| | |
|---|-----|
| 5. Durchsetzung und Erfolg in den Städten | 34 |
| 5.1 Auswertung der Fragebögen..... | 35 |
| 5.2 Gesamtbewertung – Ist das Zweckentfremdungsverbot ein Erfolg? | 49 |
| 6. Auswirkungen auf verschiedene Betroffene | 53 |
| 7. Fazit | 55 |
| Literaturverzeichnis | VII |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|------------------------------------|
| ZwEWG: | Zweckentfremdungsverbotsgesetz |
| ZwVbG: | Zweckentfremdungsverbot – Gesetz |
| HmbWoSchG: | Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz |
| GG: | Grundgesetz |
| BVerfG: | Bundesverfassungsgericht |
| BGH: | Bundesgerichtshof |
| BverwG: | Bundesverwaltungsgericht |
| VG: | Verwaltungsgericht |
| OVG: | Oberverwaltungsgericht |
| i.S.d.: | im Sinne des |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abb.1: Deutschlandkarte..... | 14 |
| Abb. 2: Tabelle Städtevergleich | 15 |
| Abb. 3: Auswertung Frage eins..... | 36 |
| Abb. 4: Auswertung Frage drei | 39 |
| Abb. 5: Auswertung Frage vier | 40 |
| Abb. 6: Auswertung Frage vier von Tübingen | 41 |
| Abb. 7: Auswertung Frage fünf | 42 |
| Abb. 8: Auswertung Frage sechs | 44 |
| Abb. 9: Auswertung Frage sieben..... | 45 |
| Abb. 10: Auswertung Frage acht | 46 |
| Abb. 11: Auswertung Frage neun | 47 |

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetz
- Anlage 2: Hamburger Wohnraumschutzgesetz
- Anlage 3: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Bonn
- Anlage 4: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Dortmund
- Anlage 5: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Freiburg
- Anlage 6: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Heidelberg
- Anlage 7: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Köln
- Anlage 8: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Konstanz
- Anlage 9: Zweckentfremdungssatzung der Stadt München
- Anlage 10: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Münster
- Anlage 11: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart
- Anlage 12: Zweckentfremdungssatzung der Stadt Tübingen
- Anlage 13: Antwortbogen der Stadt Bonn
- Anlage 14: Antwortbogen der Stadt Freiburg
- Anlage 15: Antwortbogen der Stadt Köln
- Anlage 16: Antwortbogen der Stadt Konstanz
- Anlage 17: Antwortbogen der Stadt München
- Anlage 18: Antwortbogen der Stadt Münster
- Anlage 19: Antwortbogen der Stadt Stuttgart
- Anlage 20: Antwortbogen der Stadt Tübingen
- Anlage 21: Jahresstatistik zum Vollzug der Zweckentfremdungssatzung
der Stadt München
- Anlage 22: Wohnen in Köln – Bericht (Auszug)
- Anlage 23: Studierendenzahlen Hamburg
- Anlage 24: Studierendenzahlen Nordrhein – Westfalen

1. Einleitung

Durch den demografischen Wandel wird die Gesamtbevölkerung in Deutschland zukünftig um circa fünf Millionen Einwohner sinken.¹ Die Bevölkerungsentwicklung in den Großstädten hingegen soll sich bis 2030 positiv entwickeln.² Es herrscht in den Großstädten teilweise ein großer Siedlungsdruck.³ Um diesem entgegenzuwirken, muss neuer Wohnraum geschaffen werden. Viele Städte nutzen dafür städtische Wohnbauprogramme oder auch eigene städtische Wohnbauunternehmen, welche sich auf den sozialen Wohnungsbau spezialisiert haben.⁴ Doch wäre es nicht sinnvoll, anstatt neuen Wohnraum zu schaffen, angesichts von Aspekten, wie dem Umweltschutz, Flächenverbrauch, innerstädtischer Nachverdichtung, usw., nicht genutzten Wohnraum wieder zu reaktivieren? Durch das Zweckentfremdungsverbot soll dies erreicht werden. Doch ist dieses Verbot wirklich ein sinnvolles Mittel, um fremdgenutzten Wohnraum wieder der Wohnnutzung zurückzuführen?

In dieser Arbeit wird die Durchsetzung, der Erfolg und die Auswirkungen des Zweckentfremdungsverbotes betrachtet. Dafür wird zunächst die rechtliche Zulässigkeit des Zweckentfremdungsverbotes behandelt, wobei insbesondere auf die Einschränkung der Grundrechte eingegangen wird. Im Anschluss folgt eine Auflistung der Städte, in denen das Zweckentfremdungsverbot bereits erlassen wurde. Hierbei wird versucht Kriterien zu finden, nach welchen Stadtverwaltungen legitimiert sind eine Zweckentfremdungsverbotssatzung zu erlassen. Es folgt eine Definition von Wohnraum und welche Voraussetzungen für eine Zweckentfremdung gegeben sein müssen. Anschließend wird die Genehmigung der Zweckentfremdung und der Negativtest näher beleuchtet. Danach wird die Umsetzung des Zweckentfremdungsverbotes

¹ Website des statistischen Bundesamtes: Demografischer Wandel in Deutschland - Heft 1 - Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern - Ausgabe 2011: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/DemografischerWandel/BevoelkerungsHaushaltsentwicklung5871101119004.pdf?__blob=publicationFile, am 16.02.2018.

² siehe Abbildung 2, Tabelle Städtevergleich S. 14, 15.

³ ebd.

⁴ z.B. GWG München, SWSG Stuttgart, GWG Bonn, usw.

in den städtischen Satzungen verglichen. Mit Hilfe eines Fragebogens, welcher von den Städten, in denen eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen wurde, ausgefüllt wurde, wird dann die praktische Durchsetzung und der Erfolg des Zweckentfremdungsverbotssatzung betrachtet. Zum Schluss werden noch die Auswirkungen auf verschiedene Betroffene betrachtet, bevor ein Fazit gezogen wird.

2. Zulässigkeit des Zweckentfremdungsverbotssatzung

In diesem Kapitel wird die Zulässigkeit des Zweckentfremdungsverbotssatzung behandelt. Dies geschieht zu Beginn, da im Falle einer Unzulässigkeit, die Diskussion um den Erfolg des Verbotssatzung hinfällig wäre. Es werden dabei zuerst die gesetzlichen Grundlagen näher beleuchtet, um anschließend zu untersuchen, ob durch das Zweckentfremdungsverbot Grundrechte verletzt werden und ob diese Verletzungen gerechtfertigt sind.

2.1 Rechtsgrundlagen

Um die Zulässigkeit des Zweckentfremdungsverbotssatzung bewerten zu können, müssen zunächst die rechtlichen Grundlagen betrachtet werden. Diese bestehen aus der Bundesgesetzgebung, der Landesgesetzgebung und den städtischen Satzungen, auf welche später genauer eingegangen wird.

2.1.1 Das Mietrechtsverbesserungsgesetz von 1971

Bereits vor 47 Jahren wurde die Ermächtigungsgrundlage des Zweckentfremdungsverbotssatzung, über den Art.6 MietRVerbessG, erlassen.⁵ Ziel dieses Gesetzes war es, die Versorgung mit Wohnraum in Gebieten, in denen die „*Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum*

⁵ MietRVerbessG, Art.6 (§§1-3).

zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“,⁶ zu gewährleisten. Es bildet die Ermächtigungsgrundlage für die jeweilige Landesgesetzgebung.⁷ Aufgrund dieser Gesetzgebung des Bundes erließen viele Länder Rechtsverordnungen, in welchen in den Gemeinden ein Zweckentfremdungsverbot ausgewiesen wurde.⁸ Die meisten Bundesländer haben die Regelungen jedoch wieder aufgehoben, da sich die Wohnraumsituation entspannt hatte.⁹ Nur in Hamburg existiert seit 1982 durchgehend ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz.¹⁰

2.1.2 Das Zweckentfremdungsverbotsgesetz

Durch zunehmende Bevölkerungsverschiebungen in die Großstädte,¹¹ wird seit ein paar Jahren das Thema Wohnraumzweckentfremdung und damit auch Zweckentfremdungsverbotsgesetze, von den Landtagen der Bundesrepublik wieder intensiver behandelt. So erließen beispielsweise der Baden-Württembergische Landtag am 19.12.2013¹², der bayrische Landtag am 10.12.2007¹³ und das Berliner Abgeordnetenhaus am 29.11.2013¹⁴ entsprechende Gesetze. Durch die jeweiligen Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder, werden die Städte dazu ermächtigt eine Zweckentfremdungsverbotssatzung für das ihnen zugehörige Stadtgebiet zu erlassen.¹⁵

Im Folgenden wird der Aufbau der Zweckentfremdungsverbotsgesetze betrachtet. Da sich der Aufbau der jeweiligen Gesetze, mit Ausnahme der Gesetze in Berlin und Hamburg, auf welche später genauer eingegangen wird, stark ähnelt, wird hier stellvertretend das

⁶ MietRVerbessG, Art.6 §1 Abs.1 S.1.

⁷ ebd.

⁸ Schröder/Kullick: Gewerbliche Untervermietung als „Zweckentfremdung“ von Wohnraum, NZBau 2013, 624, II. Gemeinsame Rechtsgrundlagen.

⁹ ebd.

¹⁰ Anlage 2, Seite 1: Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG), Eingangsformel.

¹¹ Siehe Abbildung 2, Tabelle Städtevergleich S. 14, 15.

¹² ZWEWG Baden-Württemberg, Eingangsformel.

¹³ ZWEWG Bayern, Eingangsformel.

¹⁴ ZwVbG Berlin, Eingangsformel.

¹⁵ ZWEWG Bayern, Art. 1; ZwVbG Berlin, §1; ZWEWG Baden-Württemberg, §1; usw.

Zweckentfremdungsverbotsgesetz des Landes Baden-Württemberg näher beleuchtet. Die Betrachtung stellt dabei nur einen Überblick dar. Auf die einzelnen Punkte, Voraussetzungen und Ausnahmen wird im Verlauf der Arbeit noch genauer eingegangen.

Das Gesetz hat zum Ziel, dass Gemeinden, in denen *„die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Gemeinden mit Wohnraummangel)“*,¹⁶ eine Satzung erlassen können, durch die das Zweckentfremden von Wohnraum verboten wird. Voraussetzung hierfür ist, dass die Gemeinden *„diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnen können“*.¹⁷ In Baden-Württemberg haben die Städte Freiburg i. Br., Konstanz, Tübingen und die Landeshauptstadt Stuttgart bisher eine Satzung erlassen.¹⁸

In §2 Abs.1 ZWEWG wird ein Katalog an Voraussetzungen genannt, in welchem Fall eine bzw. keine Zweckentfremdung vorliegt. Demnach liegt eine Zweckentfremdung vor, wenn Wohnraum einer anderen Nutzung als Wohnnutzung zugeführt wird.¹⁹ Dies ist nach der Auflistung der Fall, wenn Wohnraum gewerblich, beruflich oder zur gewerblichen Fremdenbeherbergung genutzt wird, länger als sechs Monate leer steht, baulich so verändert, dass er nicht mehr als Wohnraum nutzbar ist, oder beseitigt wird.²⁰ Es liegt demnach keine Zweckentfremdung vor, wenn der Wohnraum mit einem erheblichen baulichen Aufwand, vor Inkrafttreten der Satzung, verändert wurde, oder wenn schutzwürdige Interessen dem Interesse am Erhalt des Wohnraums überwiegen.²¹

Im §3 ZWEWG wird auf die Genehmigung zur Zweckentfremdung eingegangen. Hier wird ebenfalls eine Genehmigung für die

¹⁶ ZWEWG, Baden-Württemberg, §1 1. Halbsatz.

¹⁷ ebd. 2. Halbsatz.

¹⁸ Satzungen der Städte Freiburg, Konstanz, Tübingen und Stuttgart (siehe Anlage 5, 8, 12 und 11).

¹⁹ ZWEWG, Baden-Württemberg, §2 Abs. 1.

²⁰ ZWEWG, Baden-Württemberg, §2 Abs. 1 Nr.1-5.

²¹ ZWEWG, Baden-Württemberg, §2 Abs. 2.

Zweckentfremdung von Wohnraum damit gerechtfertigt, dass „*vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen*“²², oder „*wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird*“²³.

Um die Regelungen umzusetzen sind Mitarbeiter oder Beauftragte der Gemeinde dazu berechtigt, das betreffende Grundstück/Wohnung zu betreten.²⁴ Wer Wohnraum nach §2 Absatz 1 Satz 1 zweckentfremdet, begeht eine Ordnungswidrigkeit, welche mit einer Geldstrafe von bis zu 50.000€ geahndet werden kann.²⁵

Um die Wirksamkeit des Gesetzes zu überprüfen, müssen die Auswirkungen des Gesetzes nach fünf Jahren dem Landtag von der Landesregierung vorgelegt werden.²⁶ In Baden Württemberg ist dies am 18. Dezember 2018 der Fall.²⁷

2.2 Rechtsnatur des Zweckentfremdungsverbotes in den Städten

Bei der Rechtsnatur des Zweckentfremdungsverbotes gibt es einen großen Unterschied zwischen den Hamburger und Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetzen und den anderen städtischen Satzungen. Dies liegt daran, dass Hamburg und Berlin Stadtstaaten sind. Während in anderen Ländern ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz vom Landtag erlassen wurde, welches erst durch Satzungen in den Städten erlassen und konkretisiert wird, existiert in Hamburg und Berlin nur das Zweckentfremdungsverbotsgesetz. Dies liegt daran, dass die Bundesländer Berlin und Hamburg nur aus einer Stadt bestehen, weshalb

²² ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr. 1.

²³ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.1.

²⁴ ZWEWG Baden-Württemberg, §4.

²⁵ ZWEWG Baden-Württemberg, §5.

²⁶ ZWEWG Baden-Württemberg, §6.

²⁷ ZWEWG Baden-Württemberg, Eingangsformel.

das Landesgesetz bereits für das gesamte Stadt- bzw. Landesgebiet gilt.²⁸ Es handelt sich hierbei also um ein Landesgesetz.²⁹ Anders gestaltet sich dies bei den städtischen Satzungen, die in der Rangfolge unter der jeweiligen Landesgesetzgebung, welche die Grundlage zum Erlass der Satzung bildet und einen Rahmen vorgibt, stehen.³⁰ Für die Wirkweise des Zweckentfremdungsverbot hat die Rechtsnatur keine Auswirkung. Allerdings unterscheiden sich die Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder Berlin und Hamburg, insbesondere das HmbWoSchG, von den Satzungen in Aufbau und Form.

Es ist denkbar, dass zukünftig das Zweckentfremdungsverbot durch ein neu erlassenes Bundesgesetz geregelt wird. Hinweise dafür könnten sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018 finden lassen.³¹ Hier heißt es beispielsweise, dass die angespannte Situation in Innenstädten entlastet werden soll.³² Das Gesamtziel weniger Flächen zu verbrauchen und mehr bereits bebaute Flächen zu reaktivieren, wird an mehreren Stellen deutlich.³³ Im aktuellen Koalitionsvertrag wird jedoch ein Zweckentfremdungsverbot auf Bundesebene nicht forciert.³⁴ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit steht jedoch noch nicht fest, ob die Koalition zustande kommt und ob somit dieser Koalitionsvertrag umgesetzt wird.

²⁸ Anlage 2, Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz - HmbWoSchG; Anlage 1: Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG Berlin.

²⁹ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art.1; Verfassung von Berlin, Art.1.

³⁰ Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder, außer Berlin und Hamburg.

³¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018, Abschnitt IX.: Lebenswerte Städte, attraktive Regionen und bezahlbares Wohnen, S.109-122.

³² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018, Abschnitt IX. , Kapitel 5, Z. 5487-5490.

³³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018, Abschnitt IX. , Kapitel 1, Z. 5120-5124, so auch Abschnitt IX., Kapitel 3, 5311-5317.

³⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018, Abschnitt IX. , Kapitel 1, Z. 5137,5138.

2.3 Grundrechtsdiskussion

Bei der Betrachtung des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes fällt auf, dass durch dieses Grundrechte verletzt werden. Betroffen ist sowohl das Grundrecht auf Freiheit des Eigentums nach Art.14 GG und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art.13 GG.³⁵ Die Rechtfertigungen für diese Verletzungen werden im Nachfolgenden betrachtet. Die Rechtmäßigkeit des Art.6 MietRVerbessG wurde 1975 vom BVerfG festgestellt, weshalb im Folgenden für dieses Gesetz keine Prüfung mehr durchgeführt wird.³⁶

2.3.1 Einschränkung des Grundrechts der Freiheit des Eigentums

In Art.14 Abs.1, Satz 1 GG wird das Eigentum gewährleistet.³⁷ Danach ist man als Bürger vor Eingriffen in das Eigentum durch den Staat geschützt.³⁸ Laut BVerfG umfasst der Art.14 Abs.1 GG nicht nur das Eigentum i.S.d. BGB, sondern auch *„de(n) Eigentumsschutz alle(r) vermögenswerten Rechte (...), die den Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.“*³⁹ Im Fall des Zweckentfremdungsverbotes liegt der Eingriff darin, dass der Besitzer des Wohnraums über diesen nicht mehr frei verfügen kann, sondern dazu gezwungen wird, diesen dem Markt zugänglich zu machen.⁴⁰ Das stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art.14 Abs. 1 GG dar.

Wie jedes Grundrecht unterliegt auch Art.14 Abs.1 GG Schranken.⁴¹ Das BVerfG unterscheidet bei Eingriffen in die Eigentumsfreiheit nach Art. 14

³⁵ ZWEWG Baden-Württemberg, §4; ZWEWG Bayern, Art.5; ZvVbG Berlin, §5 Abs.5; usw.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 4. 2. 1975 - 2 BvL 5/74 Ergangen auf Vorlegungsbeschluß des OLG Frankfurt, NJW 1974.

³⁷ GG, Art.14 Abs.1 Satz 1.

³⁸ BeckOK Grundgesetz/Axer GG Art. 14 Rn. 17.

³⁹ BVerfG, Beschluß vom 7.12.2004 - 1 BvR 1804/03, Darstellung und Analyse.

⁴⁰ ZWEWG Baden-Württemberg, §2; ZWEWG Bayern, Art.1; ZvVbG Berlin, §4; usw.

⁴¹ BeckOK Grundgesetz/Axer, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 14 Rn. 7, i.v.m. BVerfG, Beschluß vom 14. 1. 2004 - 2 BvR 564/95, Darstellung und Analyse III.

Abs. 1 GG zwischen der Enteignung und der Inhalts- und Schrankenbestimmung. Laut BVerfG setzt „eine Enteignung (...) den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus (und) (...) ist auf die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“.⁴² Beim Zweckentfremdungsverbot wird allerdings nicht das Eigentum entzogen, sondern nur die Handlungsfreiheit eingeschränkt. Es handelt sich also lediglich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, welche von der Enteignung zu trennen ist.⁴³ Ist die Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht zulässig, hat der Bürger das Recht, diese abzuwehren und gegen den Eingriff vorzugehen.⁴⁴

Fraglich ist nun, ob das Zweckentfremdungsverbot eine rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt. Zu diesem Thema hat das BVerfG bisher noch keine Entscheidung getroffen. In den unteren Instanzen wurde das Zweckentfremdungsverbot bisher für rechtmäßig erklärt, „soweit es um den Schutz des Wohnraumbestandes geht.“⁴⁵ Damit ist die Frage um die Rechtmäßigkeit des Zweckentfremdungsverbotes allerdings noch nicht endgültig geklärt. Deshalb können an dieser Stelle nur Vermutungen angestellt werden, wie das BVerfG entscheiden würde.

Ein Gesetz ist rechtmäßig, wenn es formell und materiell rechtmäßig ist.⁴⁶ Die formelle Rechtmäßigkeit besteht aus der Zuständigkeit, dem Verfahren der Form, etc.⁴⁷ Es gibt beim Zweckentfremdungsverbot keine Anhaltspunkte, die auf einen formellen Fehler hinweisen.

Für die materielle Rechtmäßigkeit des Zweckentfremdungsverbotes spricht die Regelung in Art.14 Abs.1 Satz 2. GG, in welcher festgelegt wird, dass Inhalte und Schranken durch das Gesetz bestimmt werden.

⁴² BVerfG, Beschluß vom 7. 12. 2004 - 1 BvR 1804/03.

⁴³ BeckOK Grundgesetz/Axer, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 14 Rn. 77, 80.

⁴⁴ BVerfG: Vereinbarkeit denkmalschutzrechtlicher Regelungen mit der Eigentumsgarantie (JuS 2000, 399).

⁴⁵ VG Berlin, Beschl. v. 2.8.2017 – VG 6 L 510.17; VG Berlin, Beschluss vom 02.08.2017 - VG 6 L 510.17, so auch VG München Beschl. v. 9.11.2010 – 12 CS 10.2508, BeckRS 2010, 31855.

⁴⁶ Maunz/Dürig/Di Fabio, 81. EL September 2017, GG Art. 2 Abs. 1 Rn. 39.

⁴⁷ Maunz/Dürig/Di Fabio, 81. EL September 2017, GG Art. 2 Abs. 1 Rn. 42.

Zudem regelt Art.14 Abs.2 GG, dass Eigentum verpflichtet und dessen Gebrauch gleichzeitig dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll.

Das BVerfG vertritt die Ansicht, dass diese beiden Punkte, „in einem unlösbaren Zusammenhang“ stehen.⁴⁸ Eine Beschränkung des Eigentums aufgrund gesetzlicher Grundlage muss also aufgrund sozialer Aspekte erfolgen.⁴⁹ Laut BVerfG ist „die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.“⁵⁰ Die Eingriffe müssen jedoch trotzdem verhältnismäßig bleiben.⁵¹ „Insgesamt ist mithin der Gestaltungsbereich des Gesetzgebers bei sozialem Bezug und bei sozialer Funktion des Eigentums im Blick auf dessen Sozialbindung relativ weit.“⁵²

Die Zweckentfremdungsverbotsgesetze müssen also ein Gesetz i.S.d. Art.14 Abs.1 Satz 2 GG sein und eine soziale Funktion i.S.d. Art.14 Abs.2 GG aufweisen.

Gesetze i.S.d. Art.14 Abs.1 Satz 1 GG sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch materielle Gesetze, wie Rechtsnormen oder Satzungen.⁵³ Die Zweckentfremdungsverbotsgesetze sind Landesgesetze.⁵⁴ Die Zweckentfremdungsverbotssatzungen, die von den jeweils zuständigen Gemeinden erlassen werden, sind Satzungen.⁵⁵ Das Zweckentfremdungsverbot, bestehend aus den jeweiligen Zweckentfremdungsverbotsgesetzen und den jeweiligen Satzungen, ist somit ein Gesetz i.S.d. Art.14 Abs.1 Satz 1 GG.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 1. März 1979, BVERFG Aktenzeichen 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und BVerfG Aktenzeichen 1 BvL 21/78 C. III 1. a).

⁴⁹ ebd.

⁵⁰ ebd.

⁵¹ ebd.

⁵² ebd.

⁵³ BeckOK Grundgesetz/Axer, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 14 Rn. 82-; Maunz/Dürig/Papier, 81. EL September 2017, GG Art. 14 Rn. 339; BVerfG, Beschluß vom 10. 7. 1958 - 1 BvF 1/58.

⁵⁴ ZWEWG Baden-Württemberg, Eingangsformel; ZWEWG Bayern, Eingangsformel; ZvVbG Berlin, Eingangsformel; usw.

⁵⁵ Anlage 1-12, Satzungen der Städte.

Es ist noch fraglich, ob eine Sozialbindung beim Zweckentfremdungsverbot vorliegt. Hierfür ist die Zielsetzung der Zweckentfremdungsverbotsgesetze zu betrachten. Es ist geregelt, dass Städte und Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen können, sofern sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.⁵⁶ Der Zweck ist also in Städten, in denen Wohnraummangel herrscht, den vorhandenen Wohnraum auch als Wohnraum zu nutzen. Das Ziel, das dahinter steht ist, der Allgemeinheit ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund ist ein sozialer Gedanke beim Zweckentfremdungsverbot zu bejahen.

Das Zweckentfremdungsverbot müsste außerdem verhältnismäßig sein.⁵⁷ Das Zweckentfremdungsverbot ist verhältnismäßig, wenn es geeignet, erforderlich und angemessen ist, das verfolgte Ziel zu erreichen.⁵⁸ Es muss dabei insbesondere das mildeste Mittel der Zielerreichung darstellen.⁵⁹ Die Formulierung „soweit sie diesem Wohnraummangel nicht mit anderen zumutbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnen können“⁶⁰, legt bereits fest, dass die Zweckentfremdungsverbotssatzung das mildeste Mittel sein muss, um den Wohnraum an den Markt zurückzuführen.⁶¹ Zudem stellt das Zweckentfremdungsverbot keine Enteignung, sondern lediglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, die nur die Handlungsfreiheit des Wohnraumbesitzers einschränkt. Im Regelfall hat der Besitzer ein Interesse daran sein Wohneigentum möglichst gewinnbringend zu vermarkten. Die Zweckentfremdungsverbotsgesetze lassen zudem Ausnahmen bei

⁵⁶ ZWEWG Baden-Württemberg, §1; ZWEWG Bayern, Art.1; ZWVBG Berlin, §1; usw.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 1. März 1979, BVERFG Aktenzeichen 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und BverfG Aktenzeichen 1 BvL 21/78 C. III 1. a).

⁵⁸ BeckOK Grundgesetz/Axer, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 14 Rn. 88.

⁵⁹ BeckOK Grundgesetz/Axer, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 14 Rn. 89.

⁶⁰ ZWEWG Baden Württemberg, §1, ebenso in anderen Zweckentfremdungsverbotsgesetzen.

⁶¹ ZWEWG Baden-Württemberg, §1; ZWEWG Bayern, Art.1; (anders Berlin, da das Land Berlin gleichzeitig die Stadt Berlin ist) usw.

überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen zu, weshalb diese als Argument gegen die Rechtmäßigkeit des Zweckentfremdungsverbotes entfallen.⁶²

Das Zweckentfremdungsverbot scheint angemessen, geeignet und auch in seiner Härte erforderlich, um zweckentfremdeten Wohnraum an den Markt zurückzuführen. Ein milderer Mittel, wie beispielsweise eine freiwillige Selbstverpflichtung der Bürger, scheint nicht durchsetzungsstark genug zu sein. Ein anderes Instrument, welches das Ziel der Zurückführung zweckentfremdeten Wohnraum verfolgt und dabei eine vergleichbare Durchsetzungsfähigkeit aufweist, ist in Form eines Verbotes kaum vorstellbar. Lediglich mithilfe eines Anreizsystems, z.B. einer geldlichen Prämie für zurückgeführten Wohnraum, wäre eine ähnliche Durchschlagskraft erreichbar. Allerdings wäre eine solche Variante, je nach Häufigkeit und Höhe der Prämie, auch mit erheblichen Kosten verbunden. Dafür wäre voraussichtlich die Akzeptanz in der Bevölkerung höher. In Form eines Verbotes ist beim Zweckentfremdungsverbot das Verhältnis zwischen eingesetztem Mittel und zu erreichendem Zweck am besten.

Die Verhältnismäßigkeit ist beim Zweckentfremdungsverbot also gegeben, da es geeignet, angemessen und erforderlich ist, um die Wohnraummangel zu bekämpfen.

Insgesamt erscheint die Inhalts- und Schrankenbestimmung durch das Zweckentfremdungsverbot als rechtmäßiger Eingriff in den Art. 14 Abs.1 Satz 1.

2.3.2 Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung

Durch das Zweckentfremdungsverbot wird das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art.13 Abs.1 GG verletzt. Ziel der

⁶² ZWEWG Baden-Württemberg, §3; ZWEWG Bayern, Art.2; ZWVBG Berlin, §3; usw.

Regelung ist es, die Einhaltung des Zweckentfremdungsverbotes überwachen zu können.⁶³

Ein Eingriff liegt beim Zweckentfremdungsverbot vor, da der Besitzer des Wohnraums hinnehmen muss, dass Vertreter der Gemeinde ein Betretungsrecht haben, um die Einhaltung des Zweckentfremdungsverbotes zu überwachen.⁶⁴

Fraglich ist, ob das Zweckentfremdungsverbot rechtmäßig in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art.13 Abs.1 GG eingreift. Zu dieser Regelung der Zweckentfremdungsverbotsgesetze gibt es, wie beim Artikel 14 GG, bisher noch keine Entscheidung des BVerfG, sodass der Sachverhalt noch nicht endgültig geklärt ist. In den unteren Instanzen wurde das Betretungsrecht im Zuge der Überwachung des Zweckentfremdungsverbotes bislang als rechtmäßig erklärt.⁶⁵

Laut BVerfG schützt „Art. 13 Absatz 1 GG die räumliche Privatsphäre insbesondere in Gestalt eines Abwehrrechts“ und „verbürgt dem Einzelnen einen elementaren Lebensraum und gewährleistet das Recht, in ihm in Ruhe gelassen zu werden“.⁶⁶ Laut BVerfG erfahren auch „Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume“ den Schutz des Art.13 Abs.1 GG.⁶⁷ Demnach liegt ein Eingriff in den Schutzbereich des Art.13 Abs.1 GG auch vor, wenn Wohnraum, der beispielsweise in Geschäftsräume zweckentfremdet wurde, betreten wird.

Wie auch der Art. 14 GG unterliegt auch Art.13 Abs.1 GG Schranken.⁶⁸ Diese ergeben sich aus Art.13 Abs.2-7 GG. Fraglich ist nun, ob das Zweckentfremdungsverbot einen der Tatbestände der Absätze 2-7 erfüllt und damit zulässig ist. Der Absatz 7 stellt dabei einen Auffangtatbestand dar und kommt nur zum Tragen, wenn die Absätze 2-5, nicht anwendbar

⁶³ ZWEWG Baden-Württemberg, §4; ZWEWG Bayern, Art.5; ZWVBG Berlin, §5 Abs.5; usw.

⁶⁴ ebd.

⁶⁵ VG München Beschl. v. 2.3.2009 – M 8 S 08.6158, BeckRS 2009, 48309, so auch VG München Beschl. v. 9.11.2010 – 12 CS 10.2508, BeckRS 2010, 31855.

⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 – 1 BvR 2378/98 u. 1 BvR 1084/99, I.1.

⁶⁷ BVerfG, Beschluß vom 24. 5. 1977 – 2 BvR 988/75, C. I. 1.

⁶⁸ GG, Art.13 Abs.2-7.

sind.⁶⁹ Eine Rechtfertigung über einen der Gründe der Absätze 2-5 kommt beim Zweckentfremdungsverbot nicht in Betracht. Ein Eingriff durch das Zweckentfremdungsverbot kann also nur über Art.13 Abs.7 GG gerechtfertigt sein. Art.13 Abs.7 GG rechtfertigt Eingriffe zur „*Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher.*“⁷⁰ Die „*Behebung der Raumnot*“ als Spezifikation der „*Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ ist im Absatz 7 explizit erwähnt.⁷¹

Das Zweckentfremdungsverbot hat das Ziel der Versorgung der Allgemeinheit mit Wohnraum.⁷² Die Voraussetzungen des Absatzes 7 werden also durch das Zweckentfremdungsverbot erfüllt.

Der Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art.13 Abs.1 GG ist demnach rechtmäßig.

3. In welchen Städten wurde das Zweckentfremdungsverbot erlassen?

Ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz wurde bisher in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg erlassen.⁷³ Eine Zweckentfremdungsverbotssatzung wurde bisher in den Städten Freiburg i. Br., Stuttgart, Konstanz, Tübingen, Heidelberg, München, Köln, Bonn, Münster, Dortmund, Berlin und Hamburg erlassen.⁷⁴

⁶⁹ BeckOK Grundgesetz/Fink, 35. Ed. 1.3.2015, GG Art. 13 Rn. 27.

⁷⁰ GG, Art.13 Abs.7.

⁷¹ ebd.

⁷² ZWEWG Baden-Württemberg, §1; ZWEWG Bayern, Art.1; ZWVBG Berlin, §1; usw.

⁷³ Zweckentfremdungsverbotsgesetze Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg.

⁷⁴ Anlage 1-12, Satzungen der Städte.

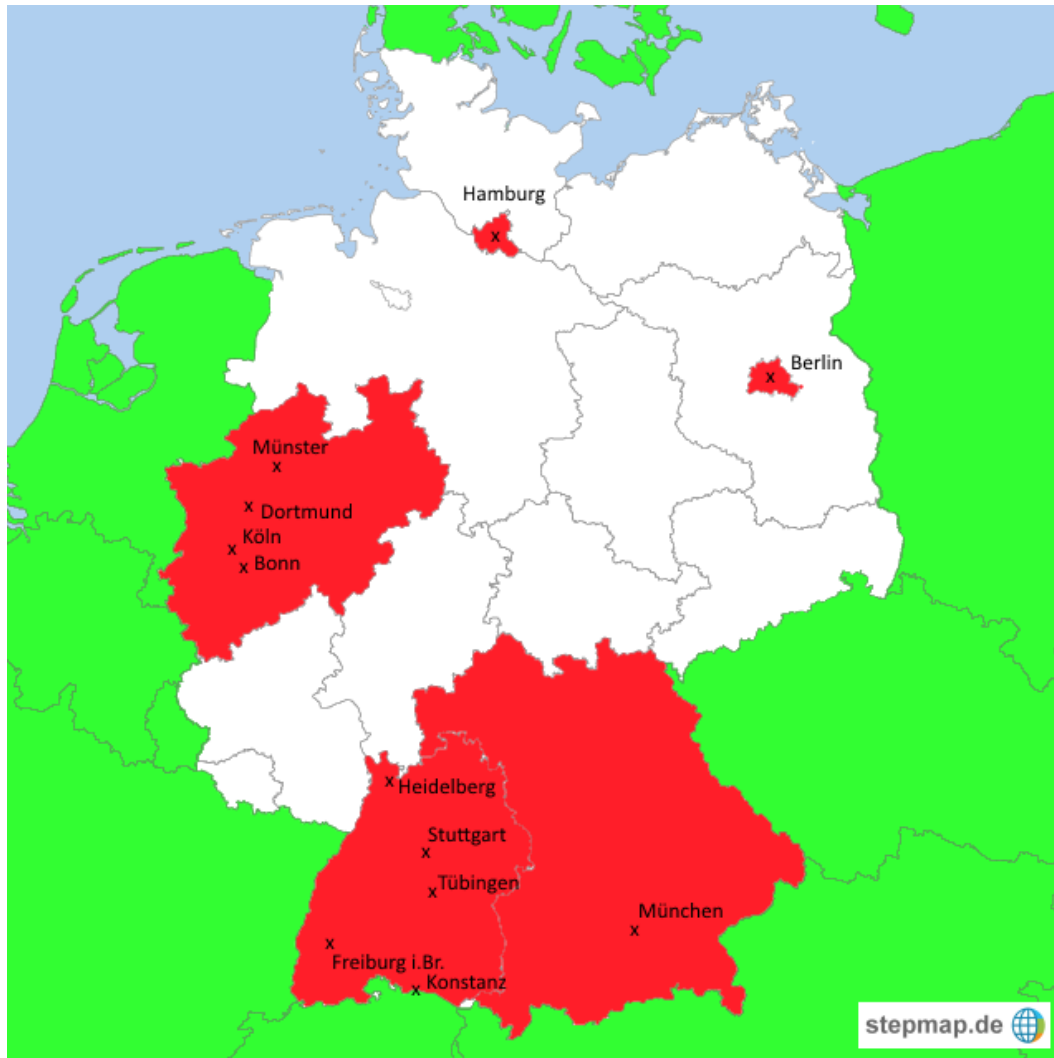


Abb.1 - Deutschlandkarte⁷⁵

Fraglich ist, nach welchen Kriterien die Städte entscheiden, dass eine Zweckentfremdungsverbotssatzung notwendig ist. Laut dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz ist einzige Voraussetzung, dass „*die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.*“⁷⁶ Diese Voraussetzung ist jedoch offen formuliert. So könnte jede Stadt anders entscheiden, wann eine Wohnraumangellage vorliegt. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle versucht weitere Hilfskriterien zu bilden,

⁷⁵ alle Bundesländer in denen aktuell ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz besteht sind rot markiert, in den eingezeichneten Städten wurde bislang eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen; Quelle Deutschlandkarte (unbearbeitet):

<http://www.stepmap.de/landkarte/deutschlandkarte-1152450> , am 07.02.2018.

⁷⁶ ZwEWG Baden-Württemberg, §1; so auch ZwEWG Bayern, Art.1; ZwVbG Berlin, §1 Abs.1.

wonach Städte geeignet sind, eine Zweckentfremdungsverbotssatzung zu erlassen. Es soll eine Art Handlungsempfehlung für Stadtverwaltungen entworfen werden, ab welchen Zahlen es sinnvoll ist eine Zweckentfremdungsverbotssatzung zu erlassen. Des weiteren soll es dieser Abschnitt erleichtern, sich ein Bild über die jeweiligen Städte zu machen.

Es wird im Folgenden die aktuelle Bevölkerungsanzahl, die vergangene und die zukünftige Bevölkerungsentwicklung, die Anteile an Studierenden in der Bevölkerung und die Bevölkerungsdichte betrachtet.

| Stadt | Einwohnerzahl⁷⁷ | Bevölkerungsstand (Zuwachs bis heute)⁷⁸ | Studierende (im Vergleich mit Einwohnerzahl)⁷⁹ | Bevölkerungsdichte (Einwohner /km²)⁸⁰ | Bevölkerungsprognose für 2035 (NRW 2040)⁸¹ |
|-----------------------|-----------------------------------|---|--|--|--|
| Freiburg i.Br. | 227.590 | 205.102 (+10,96%) | 32.633 (14,34%) | 1.487 | 236.361 (+3,85%) |
| Stuttgart | 628.032 | 583.874 (+7,56%) | 59.768 (9,51%) | 3.029 | 648.198 (+3,21%) |
| Konstanz | 83.789 | 78.087 (+7,30%) | 16.269 (19,42%) | 1.548 | 83.883 (+1,23%) |
| Tübingen | 88.347 | 81.347 (+8,60%) | 27.947 (31,63%) | 818 | 88.147 (+0,11%) |
| Heidelberg | 159.914 | 140.259 (+14,01%) | 36.946 (23,10%) | 1.469 | 163.322 (2,13%) |

⁷⁷ Stand: 31.12.2016: Stuttgart, Freiburg i.Br., Tübingen, Heidelberg, Konstanz, Köln, Bonn, Münster, Dortmund, Berlin; Stand 31.10.2016: Hamburg, jeweils zuständiges statistisches Landesamt, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistisches Landesamt Bayern, Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, am 16.02.2018.

⁷⁸ Stand: 31.12.2000, jeweiliges statistisches Landesamt, Bevölkerungsentwicklung, am 16.02.2018.

⁷⁹ Stand: Wintersemester 2015/2016, jeweiliges statistisches Landesamt, Bildung und Kultur (in NRW: Websites der Hochschulen, siehe Anhang) , am 16.02.2018.

⁸⁰ Stand: 2016, jeweiliges statistisches Landesamt, Bevölkerungsdichte, am 16.02.2018.

⁸¹ Aktuelle Voraussrechnung, Mittelvariante, jeweiliges statistisches Landesamt, am 16.02.2018.

| | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|--------------------|-------|------------------------|
| München | 1.464.301 | 1.353.186 (+8,21%) | 116.745 (7,97%) | 4.713 | 1.648.000 (+12,55%) |
| Köln | 1.075.935 | 1.007.119 (6,83%) | 97.364 (9,05%) | 2.619 | 1.234.200 (+14,71%) |
| Bonn | 322.125 | 302.247 (+6,58%) | 45.900 (14,25%) | 2.260 | 348.900 (+8,31%) |
| Münster | 311.846 | 279.803 (11,45%) | 59.771 (19,17%) | 1.022 | 349.400 (+12,04%) |
| Dortmund | 585.813 | 588.994 (-0,54%) | 48.638 (8,30%) | 2.088 | 605.100 (+3,29%) |
| Berlin | 3.574.830 | 3.460.725 (+3,30%) | 180.235 (5,04%) | 3.948 | 3.337.900 (-6,63%) |
| Hamburg | 1.807.551 | 1.715.392 (+5,37%) | 97.881 (5,42%) | 2.397 | 1.866.700 (+3,27%) |

(Abb.2 – Tabelle Städtevergleich)

Bevölkerung: Die Tabelle macht deutlich, dass das Zweckentfremdungsverbot bisher nur in größeren Städten erlassen wurde. Die Einwohnerzahl weist dabei jedoch große Differenzen auf (Konstanz: 82.000 – Berlin: 3.574.000). Die Bevölkerungszahl in einer Stadt, in der ein Zweckentfremdungsverbot erlassen wurde, sollte mindestens 50.000 Einwohner betragen. Entscheidend ist die Lage der Stadt. In einer Stadt mit 50.000 Einwohnern kann in einem Agglomerationsraum⁸² durchaus eine Wohnraummangellage herrschen, während in einer gleich großen Stadt, welche in keinem Agglomerationsraum liegt, keine Wohnraummangellage vorliegt.

Bevölkerungsentwicklung: In den analysierten Städten, war die Einwohnerentwicklung ab dem Jahr 2000 meist positiv und ist auch für die Zukunft positiv prognostiziert. Die Ausnahme bildet lediglich Berlin. Eine Stadt in welcher das Zweckentfremdungsverbot erlassen werden soll,

⁸² Ein Agglomerationsraum ist ein Ballungsraum/Stadtregion/Verdichtungsraum und stellt eine Konzentration an Siedlungen dar.

sollte ebenfalls eine positive Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen Jahren erfahren haben und auch zukünftig eine positive Bevölkerungsprognose vorweisen.

Studierendenzahl: Alle genannten Städte sind Studentenstädte und weisen eine hohe Studentenzahl auf. Auf Studierende wird hier besonders geachtet, da diese eine große Gruppe bilden, welche günstigen Wohnraum benötigt. Eine Stadt, die das Zweckentfremdungsverbot erlässt, sollte ebenfalls eine Stadt sein, welche einen hohen Anteil an Studierenden vorweisen kann.

Bevölkerungsdichte: Alle untersuchten Städte weisen eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Tübingen ist die einzige Stadt, deren Bevölkerungsdichte unter 1000 Einwohner/km² liegt. München ist mit 4.713 Einwohner/km² Spitzenreiter bei diesem Wert. Der bundesweite Durchschnitt liegt bei 230 Einwohner/km².⁸³ Eine Stadt, welche ein Zweckentfremdungsverbot erlassen will, sollte eine Bevölkerungsdichte von circa 1000 Einwohner/km² aufweisen.

Eine allgemein gültige Regelung, ab wann ein Zweckentfremdungsverbot von einer Stadt erlassen werden sollte, ist schwer festzulegen, da es hier stark auf die lokalen Gegebenheiten ankommt. Voraussetzung für den Erlass einer Satzung ist in jedem Fall, dass das Land, in dem die Stadt liegt, ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz erlassen hat. Zudem ist entscheidend, dass *„die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“*⁸⁴ Wichtigste Voraussetzung, sofern ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz besteht, ist also immer die Wohnraummangellage. Die obigen Werte können bei der Entscheidung, ob ein Zweckentfremdungsverbot nötig ist, also ob eine Wohnraummangellage herrscht, herangezogen werden.

⁸³ Statistisches Bundesamt, Fläche und Bevölkerung, https://www.statistik-bw.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp, am 19.02.2018.

⁸⁴ ZWEWG Baden-Württemberg, §1; so auch ZWEWG Bayern, Art.1; ZvVbG Berlin, §1 Abs.1.

4. Umsetzung des Zweckentfremdungsverbotes in den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen und den städtischen Zweckentfremdungsverbotssatzungen

Im Folgenden werden die Aspekte des Zweckentfremdungsverbotes näher betrachtet. Dabei wird auf die einzelnen Punkte der Zweckentfremdungsverbotsgesetze eingegangen, wobei die Gesetze der Länder miteinander verglichen werden. Um die Punkte genauer auszuführen, werden die Zweckentfremdungssatzungen der Städte mit einbezogen und miteinander verglichen. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird bei den Landesgesetzen das Zweckentfremdungsverbotsgesetz des Landes Baden-Württemberg, bei den Zweckentfremdungsverbotssatzungen die Satzung der Stadt Stuttgart, zugrunde gelegt und lediglich die Abweichungen betrachtet. Die Überschriften beziehen sich auf die wesentlichen Punkte des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes und der Satzungen.

4.1 Definition Wohnraum

In den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen, sowie in den städtischen Satzungen, ist stets davon die Rede, dass kein Wohnraum zweckentfremdet werden darf.⁸⁵ Fraglich ist jedoch, was unter dem Begriff Wohnraum verstanden wird.

In den Zweckentfremdungssatzungen findet sich häufig eine Definition von Wohnraum im Sinne der Zweckentfremdungssatzung.⁸⁶ Diese muss nicht unbedingt auf alle anderen Rechtsgebiete anwendbar sein. §2 der Zweckentfremdungssatzung Stuttgarts definiert, wann Wohnraum und wann kein Wohnraum im Sinne der Satzung vorliegt. Wohnraum wird als *„sämtliche Räume, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Satzung zur dauerhaften Wohnnutzung objektiv geeignet und subjektiv durch die Verfügungsberechtigte/den Verfügungsberechtigten bestimmt sind“*,⁸⁷

⁸⁵ ZWEWG Bayern, Art.1; ZvVbG Berlin, §1; ZWEWG Baden-Württemberg, §1; usw.

⁸⁶ Anlage 1-12, Zweckentfremdungssatzungen.

⁸⁷ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §2 Abs.1.

definiert. Objektiv geeignet sind Räume, die die Führung eines selbstständigen Haushalts ermöglichen,⁸⁸ subjektiv geeignet sind Räume, die der Wohnnutzung gewidmet wurden.⁸⁹

Unter diese Definition fällt jede Art von Wohnraum, also auch Luxuswohnungen, welche nicht unbedingt zu einer Versorgung „zu angemessenen Bedingungen“⁹⁰ beitragen. Es handelt sich dabei jedoch ebenfalls um Wohnraum und es wäre nicht sinnvoll, Luxuswohnraum in der Definition zu extrahieren, da es ansonsten legitimiert wäre diesen zu zweckentfremden, während es bei „normalem“ Wohnraum verboten wäre. Dies kann nicht im Sinne des Verbotes sein.

Es unterscheiden sich die Satzungen der baden-württembergischen Städte, in welchen „Dienstwohnungen sowie Wohnheime“ ebenfalls zum Wohnraum gezählt werden, von den nordrhein-westfälischen und der Münchener Satzung, die diese Art von Wohnraum nicht explizit erwähnen.⁹¹ Das ZwVbG Berlin verzichtet im Vergleich zu den anderen Satzungen auf einen Negativkatalog, welcher festlegt, wann kein Wohnraum vorliegt.⁹² Im HmbWoSchG regeln die §§1-9, wann Wohnraum vorliegt und wie dieser auszusehen hat. Diese Definition ist deutlich detaillierter, als die der anderen Satzungen, da sie auch Maßstäbe und Mindeststandards für Wohnraum festlegt.⁹³

4.2 Nicht vermittelbarer Wohnraum

Es ist sinnvoll, dass nicht jede Art von Wohnraum unter den Schutz des Zweckentfremdungsverbotes fällt, da nach der obigen Definition auch Wohnungen betroffen sind, die, aufgrund ihres schlechten Zustandes, o.ä. nicht vermittelbar sind.

⁸⁸ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §2 Abs.2 Satz 1.

⁸⁹ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §2 Abs.2 Satz 2.

⁹⁰ ZwEWG Baden-Württemberg, §1; so auch ZwEWG Bayern, Art.1; ZwVbG Berlin, §1 Abs.1.

⁹¹ Anlage 1-12, Zweckentfremdungssatzungen der Städte, §2 bzw. §3.

⁹² Anlage 1, ZwVbG Berlin, §1 Abs.3.

⁹³ Anlage 2, HmbWoSchG, §§1-9.

In den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen ist nicht die Rede von nicht vermittelbarem Wohnraum.⁹⁴ In den Satzungen der Städte sind jedoch Möglichkeiten geregelt, in denen von nicht vermittelbarem Wohnraum die Rede ist.⁹⁵

In der Stuttgarter Satzung ist zwar nicht von nicht vermittelbarem Wohnraum die Rede, jedoch enthält sie einen Negativkatalog, wann kein Wohnraum im Sinne der Satzung vorliegt. Dieser beinhaltet Fälle, in denen Wohnraum trotz nachweislich geeigneter Bemühungen, nicht zum gesetzlichen Nettomietpreis vermietet werden konnte.⁹⁶ Zum anderen liegt unvermietbarer Wohnraum vor, wenn sich dieser in einem noch nicht bezugsfähigen Zustand, beispielsweise durch eine laufende Modernisierung, befindet.⁹⁷ Des Weiteren liegt nach dieser Satzung nicht vermittelbarer Wohnraum vor, wenn *„ein dauerndes Bewohnen unzulässig oder unzumutbar ist, weil der Raum einen schweren Mangel bzw. Missstand aufweist oder unerträglichen Umwelteinflüssen ausgesetzt ist und die Wiederbewohnbarkeit nicht mit einem objektiv wirtschaftlichen und zumutbaren Aufwand hergestellt werden kann.“*⁹⁸ Einen solchen Negativkatalog findet sich nicht in den Satzungen der Städte Bonn, Dortmund und dem HmbWoSchG.⁹⁹

Kurz gesagt ist Wohnraum im Sinne der Satzungen nicht vermittelbar, wenn er vom Markt nicht angenommen wird, noch nicht bezugsfertig ist oder einen schweren Mangel/Missstand aufweist. In diesen Fällen sind die Rechtsfolgen des Zweckentfremdungsverbots nicht anwendbar.¹⁰⁰

⁹⁴ Zweckentfremdungsverbotsgesetze Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen.

⁹⁵ Anlage 1-12, Satzungen der Städte.

⁹⁶ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §3 Abs.2 Nr.6.

⁹⁷ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §3 Abs.2 Nr.3.

⁹⁸ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §3 Abs.2 Nr.5.

⁹⁹ Zweckentfremdungssatzungen der Städte Dortmund und Bonn §3; HmbWoSchG, §9 (Anlagen 4, 3, 2).

¹⁰⁰ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §3 Abs.2.

4.3 Arten der Zweckentfremdung

Damit eine Zweckentfremdung i.S.d. Zweckentfremdungsverbotsgesetzes und der jeweiligen Satzung vorliegt, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein.¹⁰¹ In den Satzungen und im Gesetz werden fünf Bereiche der Zweckentfremdung unterschieden, die im Folgenden näher erläutert werden. Wenn eine dieser fünf Arten vorliegt, handelt es sich um eine Zweckentfremdung von Wohnraum.¹⁰² Bei den Satzungen gibt es dabei geringe Unterschiede, welche im entsprechenden Unterkapitel erläutert werden.

In welchen Fällen eine Zweckentfremdung und wann keine Zweckentfremdung vorliegt, wird in der Stuttgarter Zweckentfremdungssatzung in §3 geregelt.¹⁰³

4.3.1 Gewerbliche Nutzung

Wird Wohnraum überwiegend gewerblich genutzt, liegt eine Zweckentfremdung vor.¹⁰⁴ Eine richterliche Definition dieser gewerblichen Nutzung im Zusammenhang mit dem Zweckentfremdungsverbot gibt es bislang, mit Ausnahme der gewerblichen Fremdenbeherbergung, auf welche später eingegangen wird, noch nicht. Deshalb wird hier als Hilfestellung die Rechtsprechung zum unerlaubten Betreiben eines Gewerbes in Mietwohnungen herangezogen.

Bisher ist strittig, in welchem Umfang eine Wohnung gewerblich genutzt werden darf.¹⁰⁵ Nach herrschender Meinung umfasst das Wohnverhältnis *„auch eine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit des Mieters (..), sofern es sich nur um eine gewerbliche Mitbenutzung handelt, die die Wohnnutzung nicht überwiegt, und von der teilgewerblichen Nutzung keine wesentlich*

¹⁰¹ ZwEWG Baden-Württemberg, §2, ZwEWG Bayern, Art.1; ZwVbG Berlin, §2, usw.; Satzungen der Städte (siehe Anlage).

¹⁰² ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1, ZwEWG Bayern, Art.1; ZwVbG Berlin, §2 Abs.1, usw.

¹⁰³ Anlage11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §3.

¹⁰⁴ ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.1, ZwEWG Bayern, Art.1 Nr.1; ZwVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.2, usw.

¹⁰⁵ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08, [10.].

*anderen Einwirkungen auf die Mietsache oder die Mitmieter ausgehen als bei einer ausschließlichen Wohnnutzung.*¹⁰⁶ Hier entschied der BGH, dass „*geschäftliche Aktivitäten des Mieters in der Wohnung, die nach außen in Erscheinung treten*“¹⁰⁷, nicht erlaubt sind. Entscheidend ist dabei die Erscheinung nach außen, die laut BGH bereits vorliegt, wenn beispielsweise die Wohnadresse als Geschäftsadresse angegeben wird.¹⁰⁸ Tätigkeiten ohne Außenwirkung, wie beispielsweise „*Unterrichtsvorbereitung eines Lehrers ebenso wie die Telearbeit eines Angestellten, die schriftstellerische Tätigkeit eines Autors*“¹⁰⁹, fallen unter den Begriff des Wohnens und stellen somit noch keine gewerbliche Nutzung dar.¹¹⁰

Auch beim Zweckentfremdungsverbot scheint die Definition der gewerblichen Nutzung als „*geschäftliche Aktivitäten (...) in der Wohnung, die nach außen in Erscheinung treten*“¹¹¹ als sinnvoll.

4.3.2 Bauliche Veränderungen

Wird Wohnraum baulich so verändert, dass er für Wohnzwecke nichtmehr geeignet ist, liegt eine Zweckentfremdung vor.¹¹² Fraglich ist, wie stark eine solche bauliche Veränderung ausgestaltet sein muss.

Auch hier liegt keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Die bauliche Veränderung hängt oft mit einer Umnutzung in gewerbliche Einrichtungen zusammen. Häufig wird Wohnraum in Ferienwohnungen oder Appartements umgenutzt.¹¹³ Ein Umbau zu einem anderen Zweck kommt in der Rechtsprechung selten vor. Für einen „klassischen Gewerbebetrieb“

¹⁰⁶ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08, [11.].

¹⁰⁷ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08.

¹⁰⁸ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08, [13.].

¹⁰⁹ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08, [14.].

¹¹⁰ ebd.

¹¹¹ BGH: Urteil vom 14.07.2009 - VIII ZR 165/08.

¹¹² ZWEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.2, ZWEWG Bayern, Art.1 Nr.2; ZWVG Berlin, §2 Abs.1 Nr.3, usw., ebenso in den städtischen Satzungen.

¹¹³ VG Hannover, *Beschluss* vom 19.08.1998 - 8 B 5018/98; VG Berlin, *Beschluss* vom 13.06.2017 - VG AZ 6 L 318.17; und weitere.

ist eine Ansiedelung in einem Gewerbegebiet ohnehin günstiger, da die Preise/Mieten dort geringer sind und auch häufig Standortvorteile dafür sprechen.

Um zu definieren, wann ein unerlaubter Umbau stattfindet, wird an dieser Stelle ein Vergleich mit dem Mietrecht gezogen. §555 b BGB fasst den Begriff der baulichen Veränderung sehr weit. So werden unter baulichen Veränderungen nicht nur Veränderungen an der Substanz, sondern auch an der Anlagentechnik verstanden, welche einen neuen oder veränderten baulichen Zustand herbeiführen.¹¹⁴

Eine Baumaßnahme, die auf das Ziel eines veränderten oder neuen baulichen Zustandes gerichtet ist, durch welchen eine Wohnnutzung nicht mehr möglich ist, ist unzulässig. Solche Baumaßnahmen sind aufgrund des Zweckentfremdungsverbotes rechtswidrig.¹¹⁵

4.3.3 Nutzung als Ferienwohnung

Wird Wohnraum rechtswidrig zur gewerblichen Fremdenbeherbergung genutzt, liegt eine Zweckentfremdung vor.¹¹⁶ Vor allem in Berlin, aber auch in anderen Großstädten, sorgt die Zweckentfremdung zur gewerblichen Fremdenbeherbergung regelmäßig für Diskussionen.¹¹⁷ Auch in der Rechtsprechung ist die Nutzung der gewerblichen Fremdenbeherbergung ein häufig behandeltes Thema.¹¹⁸

¹¹⁴ Schmidt-Futterer/Börstinghaus, 13. Aufl. 2017, BGB § 559 Rn. 37.

¹¹⁵ ZWEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.2, ZWEWG Bayern, Art.1 Nr.2; ZvVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.3, usw.

¹¹⁶ ZWEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.3, ZWEWG Bayern, Art.1 Nr.3; ZvVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.1, usw.

¹¹⁷ Tagesspiegel: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ferienwohnungen-in-berlin-vermietungsportal-wimdu-lud-gruene-und-mieterbund-zur-diskussion/20549010.html>, am 05.20.2018 ; Berliner Zeitung: <https://www.bz-berlin.de/berlin/senat-will-das-ferienwohnungsverbot-in-berlin-lockern>, am 05.02.2018; und weitere.

¹¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.04.2017 - OVG 5 B 14.16; VG Berlin, Urteil vom 08.06.2016 - 6 K 108.16; und weitere.

In Zweckentfremdungsverbotsgesetzen ist meist die Rede davon, dass eine dauerhafte gewerbliche Fremdenbeherbergung nicht erlaubt ist.¹¹⁹ Es gibt jedoch auch allgemeine Genehmigungen der gewerblichen Fremdenbeherbergungen.¹²⁰ Beispielsweise ist im bayrischen Zweckentfremdungsverbotsgesetz eine gewerbliche Fremdenbeherbergung von bis zu acht Wochen im Kalenderjahr erlaubt.¹²¹ In Berlin kommt es im Gegensatz zu den anderen Gesetzen nicht auf den Tatbestand der Dauer an. Dort ist die Nutzung der gewerblichen Fremdenbeherbergung als Tatbestand ausreichend, was deutlich macht, dass das Problem der gewerblichen Fremdenbeherbergung in Berlin am größten ist.¹²²

Insbesondere beim Bestandsschutz von Wohnraum, der bereits vor Erlass eines Zweckentfremdungsverbotsgesetzes zur gewerblichen Fremdenbeherbergung genutzt wird, gibt es Klärungsbedarf. Vor allem in Berlin, wo zwischen 2000 und 2014 kein Zweckentfremdungsverbotsgesetz galt,¹²³ wird um die in dieser Zeit eingerichteten gewerblichen Fremdenbeherbergungen gestritten.¹²⁴ Hier wurde eine Klage am 06.04.2017 vom OVG an das BVerfG verwiesen, welches darüber bisher noch nicht entschieden hat.¹²⁵ Die Eigentümer verweisen dabei auf den Bestandsschutz ihrer Beherbergungsstätten.¹²⁶

¹¹⁹ ZWEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.3, ZWEWG Bayern, §2 Abs.1 Nr.3, usw.

¹²⁰ Vergleich der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart (Anlage 11), §3 Abs.1 Nr.4 mit der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Konstanz (Anlage 8), §4 Abs.2 Nr.7, oder auch ZwVbG Berlin, § Abs.1 Nr.1 (Anlage 1).

¹²¹ ZWEWG Bayern, Art.1 Nr.3.

¹²² Anlage 1, Art.1 Nr.3, ZwVbG Berlin.

¹²³ Weber, Ferienwohnungsvermietung zwischen Bau- und Zweckentfremdungsrecht, NZM 2017, 584.

¹²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.04.2017 - OVG 5 B 14.16.

¹²⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.04.2017 - OVG 5 B 14.16.

¹²⁶ ebd.

4.3.4 Leerstand

Bleibt Wohnraum als Leerstand ungenutzt, stellt dies eine Verletzung des Zweckentfremdungsverbotes dar.¹²⁷ In den Satzungen wird dabei ein Leerstand zwischen drei¹²⁸ und sechs¹²⁹ Monaten als Zweckentfremdung angesehen. Die Satzung der Stadt Tübingen definiert lediglich den Leerstand als Zweckentfremdung.¹³⁰

Zu diesem Thema existiert bislang keine Rechtsprechung. Das liegt wahrscheinlich daran, dass ein Wohnraumeigentümer, wenn er die Wohnung nicht selbst schon nutzt, insbesondere in den Städten, in denen eine Zweckentfremdungssatzung erlassen wurde, ein kommerzielles Interesse durch die Vermietung oder die eventuelle Zweckentfremdung verfolgt. Mit einem Leerstand ist ein wirtschaftlicher Profit kaum denkbar. Ein lange andauernder Leerstand, beispielsweise durch einen Erbfall (Abschied nehmen, Wohnung ausräumen,...), oder eine notwendige Sanierung, welche sich der Wohnraumeigentümer nicht leisten kann, wären häufig *„durch überwiegende schutzwürdige private Interessen gerechtfertigt“* (ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.2 Nr.2)¹³¹, auf welche an späterer Stelle näher eingegangen wird.

4.3.5 Abbruch

Auch der unerlaubte Abbruch von Wohnraum stellt eine Verletzung des Zweckentfremdungsverbotes dar.¹³² In §172 BauGB ist der Begriff Rückbau/Abbruch erwähnt. *„Unter dem Rückbau einer baulichen Anlage*

¹²⁷ ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.4, ZwEWG Bayern, Art.1 Nr.4; ZwVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.4, usw.

¹²⁸ ZwEWG Bayern, Art.1 Nr.4.

¹²⁹ ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.1 Nr.4; ZwVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.4; usw.

¹³⁰ Anlage 12, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Tübingen, §3.

¹³¹ ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.2 Nr.2, ZwEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.1; ZwVbG Berlin, §3 Abs.1, usw.

¹³² ZwEWG Baden-Württemberg, §2 Abs.2 Nr.5, ZwEWG Bayern, Art.1 Nr.5; ZwVbG Berlin, §2 Abs.1 Nr.5, usw.

*ist ihre vollständige Beseitigung zu verstehen.*¹³³ Nach §172 Abs.1 BauGB bedarf ein Rückbau/Abbruch einer Genehmigung, wenn die Gemeinde dies mittels Satzung für das entsprechende Gebiet beschließt.¹³⁴ Ansonsten ist das Kenntnissgabeverfahren¹³⁵ ausreichend, bzw. der Abbruch genehmigungsfrei.¹³⁶

Fraglich ist, wie ein Abbruch gewertet werden soll, wenn beabsichtigt ist, anstelle des alten Gebäudes ein neues zu errichten. Das BVerwG hat zu dieser Frage entschieden, dass zum einen durch den zeitweiligen Wegfall von Wohnungen, zum anderen durch die anschließend zwangsläufig höheren Mieten, eine Verschlechterung der Wohnraumsituation zu bejahen ist.¹³⁷ Ein überwiegendes privates Interesse, welches in diesem Fall wohl aus einem Interesse an einem höheren Profit besteht, und ein überwiegendes öffentliches Interesse sind zu verneinen.¹³⁸

Somit ist festzuhalten, dass ein Abbruch grundsätzlich gegen das Zweckentfremdungsverbot verstößt, wenn es zu einer Verschlechterung der Wohnraumsituation führt.

4.4. Genehmigung der anderweitigen Nutzung von Wohnraum

Wie oben bereits angesprochen, stellt nicht jeder Tatbestand zwangsweise eine Zweckentfremdung dar. Es ist in jedem Fall eine Einzelfallprüfung anzustellen, da schutzwürdige Interessen einer Zweckentfremdung entgegenstehen können. Die Ausnahmen, welche genehmigungsfähigen Zweckentfremdungen darstellen, werden in diesem Kapitel näher erläutert.

¹³³ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock, 126. EL August 2017, Kommentar zum BauGB § 172 Rn. 104.

¹³⁴ BauGB, §172 Abs.1.

¹³⁵ Die Bauunterlagen werden der Baubehörde nur zur Kenntnis vorgelegt.

¹³⁶ LBO, §51 Abs.1.

¹³⁷ BVerwG, Urteil vom 18. 5. 1977 - VIII C 44/76 (München) (mit Verweis auf die Entscheidung des BVerfG zur Rechtmäßigkeit des Zweckentfremdungsverbotes von 1975).

¹³⁸ ebd.

In §5 der Stuttgarter Zweckentfremdungssatzung werden die Voraussetzungen der Genehmigung einer Zweckentfremdung genannt,¹³⁹ welche in den §§ 6-8 noch konkretisiert werden.¹⁴⁰ Diese Genehmigungsgründe finden sich in allen Zweckentfremdungssatzungen. In Münster, Köln und Bonn wurden in den Zweckentfremdungssatzungen keine Regelungen dazu getroffen, dass die Genehmigung auf Zeit, mit Auflagen, etc. erteilt werden kann.¹⁴¹ Das ZwVbG Berlin weist einen gänzlich anderen Aufbau auf, als die anderen Satzungen, da hier die Aufzählung der Genehmigungsgründe und deren Erläuterungen nicht getrennt aufgeführt werden, sondern zusammengefasst sind.¹⁴²

4.4.1 Genehmigung aufgrund vorrangiger öffentlicher Belange

Eine Zweckentfremdung kann aufgrund von vorrangigen öffentlichen Belangen genehmigt werden.¹⁴³ Laut der Zweckentfremdungsverbotssatzung von Stuttgart liegt dies vor, *„wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen (z.B. für Erziehungs-, Ausbildungs-, Betreuungs- oder gesundheitliche Zwecke) oder lebenswichtigen Diensten (z.B. ärztliche Betreuung) verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle der Gemeinde dringend benötigt werden und für die andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können.“*¹⁴⁴

¹³⁹ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §5.

¹⁴⁰ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §§ 6-8.

¹⁴¹ Zweckentfremdungssatzungen der Städte Münster (§§4-6), Köln (§§5-8) und Bonn (§§4-6) (Anlagen 10, 7 und 3).

¹⁴² Anlage 1, ZwVbG Berlin, §3.

¹⁴³ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.1, ZWEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.1; ZwVbG Berlin, §3, usw.

¹⁴⁴ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §5 Abs.1; ähnlich auch andere Satzungen.

4.4.2 Genehmigung aufgrund überwiegender privater Interessen

Eine Zweckentfremdung kann aufgrund von überwiegenden privaten Interessen genehmigt werden.¹⁴⁵ Nach der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart sind diese *„insbesondere bei einer Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz oder bei nicht mehr erhaltungswürdigem Wohnraum gegeben.“*¹⁴⁶ Wichtig ist, dass hier in jedem Fall neu abgewogen werden muss, da es kaum möglich ist eine pauschalisierte Aussage zu treffen. Die Verschiedenheiten der persönlichen und örtlichen Situation können hier von Fall zu Fall stark variieren.

4.4.3 Genehmigung gegen Ersatzwohnraum

Eine Genehmigung der Zweckentfremdung kann außerdem durch die Schaffung von Ersatzwohnraum gerechtfertigt sein.¹⁴⁷ Dieser Wohnraum muss in *„verlässlicher und angemessener Weise“*¹⁴⁸ geschaffen werden. Nach dem BVerwG darf sich aus der Schaffung des Ersatzwohnraums keine Verschlechterung ergeben.¹⁴⁹ Dass mit dieser Regelung restriktiv umzugehen ist, wird im Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetz durch die Formulierung *„in besonderen Ausnahmefällen“* deutlich.¹⁵⁰ In der Praxis wird diese Art der Genehmigung jedoch gerne gewählt und in jedem Fall eher, als gegen eine Ausgleichszahlung gewährt.¹⁵¹ Nähere Ausführungen dazu folgen in Kapitel fünf. In Berlin ist, wie bereits erwähnt, die Umnutzung von Wohnraum in Ferienwohnungen ein großes Problem. Hier wäre es nicht im Sinne des Gesetzgebers, wenn eine Genehmigung bei Schaffung von Ersatzwohnraum immer genehmigt werden würde.

¹⁴⁵ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.1, ZWEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.1; ZvVbG Berlin, §3, usw.

¹⁴⁶ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §5 Abs.2; ähnlich auch andere Satzungen.

¹⁴⁷ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2, ZWEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.2; ZvVbG Berlin, §3 Abs.1, usw.

¹⁴⁸ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2, ZWEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.2.

¹⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 18. 5. 1977 - VIII C 44/76 (München).

¹⁵⁰ Anlage 1, ZvVbG Berlin, §3 Abs.1.

¹⁵¹ Anlage 17, Antwortbogen der Stadt München, Seite 106, siehe auch Tendenzen in den Tabellen Abb.8 und Abb.9.

Ansonsten wäre es beispielsweise möglich, dass Großunternehmer Wohnraum in Innenstadtlage ankaufen, in Ferienwohnungen umwandeln und anschließend in schlechterer Lage (Stadttrandlage) Ersatzwohnraum schaffen.

Jedoch ist in den Satzungen nicht festgelegt, dass keine Verschlechterung stattfinden darf.¹⁵² In der Stuttgarter Satzung sind beispielsweise sechs Voraussetzungen genannt, unter denen ein beachtliches Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum vorliegt.¹⁵³ Ein grundsätzliches Verschlechterungsverbot ist jedoch nicht explizit erwähnt. Nach diesem Katalog kommt es nur auf die Menge des Wohnraums an, nicht auf die Lage, die Qualität oder den Mietpreis.¹⁵⁴ Eine Schaffung von Ersatzwohnraum in schlechterer Lage ist in Stuttgart möglich.¹⁵⁵

Wie bereits erwähnt, darf sich laut BVerwG, aus der Schaffung von Ersatzwohnraum keine Verschlechterung ergeben.¹⁵⁶ Das BVerwG beschreibt sogar, dass bereits ein gesteigertes Mietniveau in einem Neubau als Verschlechterung ausreichend ist, um die Genehmigung der Zweckentfremdung zu verweigern.¹⁵⁷ Daher ist eine Einzelfallprüfung und auch eine Betrachtung der schutzwürdigen privaten und der öffentlichen Interessen vorzunehmen. Es kommt auch, wie oben beschrieben, stets auf die jeweilige Regelung der Stadt bzw. des Landes an. Die Entscheidungsgewalt, ob eine Verschlechterung vorliegt, bzw., ob der Ersatzwohnraum in „*verlässlicher und angemessener Weise*“¹⁵⁸ geschaffen wird, liegt bei den Stadtverwaltungen.

¹⁵² Anlage 1-12, Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Städte.

¹⁵³ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §6 Abs.2.

¹⁵⁴ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §6 Abs.2.

¹⁵⁵ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §6 Abs.2 Nr.1.

¹⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 18. 5. 1977 - VIII C 44/76 (München).

¹⁵⁷ ebd.

¹⁵⁸ ZWEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2, ZWEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.2.

4.4.4 Genehmigung gegen Entrichtung von Ausgleichsbeträgen

Des Weiteren kann eine Zweckentfremdung gegen die Entrichtung von Ausgleichsbeträgen genehmigt werden.¹⁵⁹ In den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen ist dabei nicht genau festgelegt, wie hoch diese Ausgleichszahlungen ausfallen.¹⁶⁰ Auch in den Zweckentfremdungssatzungen der Städte lassen sich keine festgelegten Preise finden.¹⁶¹ Hier wird lediglich bestimmt, dass sich *„die Berechnung der einmaligen Ausgleichszahlung (...) an den Durchschnittskosten für die Erstellung von gefördertem Wohnraum (orientiert). Näheres wird in den Verwaltungsrichtlinien geregelt.“*¹⁶² Dies liegt wohl daran, dass es sinnvoll ist die Höhe der Abschlagszahlung je nach Zustand, Lage, etc. des Wohnraums zu bestimmen, wobei auch die Baukosten je nach Region variieren können. Eine Ausgleichszahlung kann als Einmalbetrag, oder als fortlaufende monatliche Zahlung verordnet werden.¹⁶³ Hierbei kommt eine monatliche Zahlung jedoch nur in Betracht, wenn der Wohnraum nur vorübergehend zweckentfremdet wird.¹⁶⁴ In der Rechtsprechung finden sich monatliche Ausgleichszahlungen von 1,50 €/m²¹⁶⁵, oder auch einmalige Ausgleichszahlungen in Höhe von 624,59 €/m²¹⁶⁶. In der Auswertung in Kapitel fünf wird die Höhe der Abschlagszahlungen in der Praxis nochmals genauer betrachtet.

Eine Genehmigung aufgrund einer Ausgleichszahlung ist, wie auch bei der Schaffung von Ersatzwohnraum, nur möglich, *„wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird“*¹⁶⁷. Auch hier soll die Genehmigung der Zweckentfremdung gegen eine Ausgleichszahlung

¹⁵⁹ ZwEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2, ZwEWG Bayern, Art.2 Abs.1 Nr.2; ZwVbG Berlin, §3 Abs.1, usw.

¹⁶⁰ ebd.

¹⁶¹ Anlage 1-12, Zweckentfremdungssatzungen der Städte.

¹⁶² Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.2.

¹⁶³ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.1.

¹⁶⁴ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.3.

¹⁶⁵ VG Berlin, Urteil vom 31.01.2013 - VG 16 K 7.12.

¹⁶⁶ VG München, Urteil vom 17.07.2006 - M 8 K 05.3573, M 8 K 05.3574, M 8 K.

¹⁶⁷ ZwEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2.

restriktiv gehalten werden, was durch die Formulierung „*im Einzelfall*“ zum Ausdruck kommt.¹⁶⁸ Die Ausgleichszahlung soll den Mehraufwand der Allgemeinheit für die Schaffung neuen Wohnraums, bzw. den Verlust des Wohnraums ausgleichen und ist daher auch an die Schaffung neuen Wohnraums gebunden.¹⁶⁹ Eine Ausgleichszahlung kann entweder allein, oder in Kombination mit der Schaffung von Ersatzwohnraum eine Zweckentfremdung genehmigungsfähig machen.¹⁷⁰ Die Zahlungsfähigkeit und der Zahlungswille muss dabei der Stadt gegenüber glaubhaft versichert werden.¹⁷¹ Die Stadtverwaltung entscheidet ob und in welcher Höhe die Ausgleichszahlung *dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums (...) in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird*¹⁷² und somit genehmigungsfähig ist.

4.5. Negativtest

Um Rechtssicherheit für die Wohnraumeigentümer zu bieten, wird in den Zweckentfremdungssatzungen der Städte die Beantragung eines Negativtests angeboten.¹⁷³ Dazu heißt es beispielsweise in der Stuttgarter Zweckentfremdungsverbotssatzung: *„Bei Maßnahmen, für die eine Genehmigung nicht erforderlich ist, weil Wohnraum nicht vorhanden ist, eine Zweckentfremdung nicht vorliegt oder Genehmigungsfreiheit besteht, ist auf Antrag ein Negativattest auszustellen.“*¹⁷⁴ Der Negativtest des Zweckentfremdungsverbotes ähnelt demnach stark dem Negativzeugnis des Baurechts.¹⁷⁵ Der Negativtest bescheinigt, dass der Wohnraum, auf den er ausgestellt wird, nicht vom Zweckentfremdungsverbot betroffen ist. Mit Ausnahme des HmbWoSchG und des ZwVbG Berlin findet sich in

¹⁶⁸ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.1, so auch München, Freiburg und weitere.

¹⁶⁹ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.1.

¹⁷⁰ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.4.

¹⁷¹ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §7 Abs.5.

¹⁷² ZwEWG Baden-Württemberg, §3 Nr.2.

¹⁷³ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzungen der Städte (Anhang).

¹⁷⁴ Anlage 11, Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §9, so auch Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, §10 und weitere.

¹⁷⁵ BauGB, § 28 Abs. 1.

jeder Satzung eine Regelung zum Negativtest.¹⁷⁶ Es gibt hier keine abweichenden Regelungen.

4.6 Sonstige Besonderheiten der städtischen Satzungen

An dieser Stelle werden weitere Spezifikationen der städtischen Satzungen konkretisiert, die sich nicht in den Zweckentfremdungsverbotsgesetzen befinden, behandelt.

Zuständigkeiten

In den Satzungen der Städte Freiburg, Konstanz, Heidelberg, Köln, München und Berlin ist vor der Definition des Wohnraums noch ein §2 eingeschoben, der regelt, welche städtische Behörde für das Zweckentfremdungsverbot zuständig ist.¹⁷⁷ In diesen Satzungen findet sich die Definition des Wohnraums folglich in §3.¹⁷⁸ In den anderen Satzungen ist keine zuständige Stelle geregelt.¹⁷⁹

Gegenstand der Satzung

Im §1 der Stuttgarter Zweckentfremdungsverbotssatzung wird zunächst der Gegenstand der Satzung definiert.¹⁸⁰ Hier wird festgehalten, dass in Stuttgart eine Wohnraumangellage vorliegt¹⁸¹ und dass vom Zweckentfremdungsverbot frei finanzierter Wohnraum im Stadtgebiet der Stadt Stuttgart betroffen ist.¹⁸² Diese Regelung findet sich in allen Satzungen. Lediglich in Hamburg steht diese Regelung erst im §9 anstatt, im §1.¹⁸³ Dies liegt daran, dass da HmbWoSchG insgesamt anders aufgebaut ist, da es nicht nur als Zweckentfremdungsverbot fungiert,

¹⁷⁶ Anlage 1-12, Zweckentfremdungssatzungen der Städte, Paragraph zum Negativtest.

¹⁷⁷ Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Städte Städte Freiburg, Konstanz, Heidelberg, Köln, München und ZwVbG Berlin, §2 (Anlagen 5, 8, 6, 7, 9 und 1).

¹⁷⁸ ebd. §3.

¹⁷⁹ Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Städte Stuttgart, Tübingen, Münster, Bonn, Dortmund, HmbWoSchG (Anlagen 11, 12, 10, 3, 4 und 2).

¹⁸⁰ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §1.

¹⁸¹ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §1 Abs.1.

¹⁸² Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §1 Abs.2.

¹⁸³ Anlage 2, HmbWoSchG, §9 Abs.1.

sondern zusätzlich Maßstäbe und Mindeststandards für Wohnraum festlegt.¹⁸⁴

Auskunfts- und Betretungsrecht

In §10 der Zweckentfremdungssatzung der Stadt Stuttgart, wird der Stadt ein Auskunfts- und Betretungsrecht eingeräumt.¹⁸⁵ Mit Ausnahme der Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Münster, findet sich diese Regelung in allen Satzungen. Im HmbWoSchG und dem ZwVbG Berlin ist diese Regelung nicht als einzelner Paragraph, sondern aufgehend in mehreren Paragraphen zu finden.¹⁸⁶

Mieteranhörung

Eine Ausnahme bildet der §11 der Münchener Zweckentfremdungsverbotssatzung, welche die Stadtverwaltung bindet, die Mieter/innen vor der Genehmigung der Zweckentfremdung anzuhören.¹⁸⁷ Diese Regelung findet sich in keiner weiteren Satzung.

Verwaltungsgebühren

In der Stuttgarter Satzung wird in §11 festgelegt, dass sich die Erhebung von Verwaltungsgebühren nach der Verwaltungsgebührensatzung der Stadt richtet.¹⁸⁸ Die Regelung zu den Verwaltungsgebühren findet sich in allen Satzungen, mit Ausnahme der Münchener Satzung und dem HmbWoSchG und dem ZwVbG Berlin. Hier findet sich keine Regelung zu Verwaltungskosten.

Bußgeld

Zum Schluss wird in §12 festgelegt, in welcher Höhe eine Zweckentfremdung, die eine Ordnungswidrigkeit darstellt, festgesetzt werden darf.¹⁸⁹ Die Höhe des Bußgeldes liegt dabei überall bei 50.000€.

¹⁸⁴ Anlage 2, HmbWoSchG, §§1-19.

¹⁸⁵ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §10.

¹⁸⁶ Anlage 2, HmbWoSchG, §§13,13a; ZwVbG Berlin, §5.

¹⁸⁷ Anlage 9, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt München, §11.

¹⁸⁸ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §11.

¹⁸⁹ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §9.

Die Ausnahme bildet das ZwVbG Berlin, welches Bußgelder von bis zu 100.000€ vorsieht.¹⁹⁰ Auch in München wurde das zu verhängende Bußgeld inzwischen auf bis zu 500.000€ angehoben.¹⁹¹

Geltungsdauer

Die Zweckentfremdungsverbotssatzungen haben jeweils eine Geltungsdauer von fünf Jahren.¹⁹² Die Gesetze der Länder Berlin und Hamburg wirken auf unbestimmte Zeit.¹⁹³

5. Durchsetzung und Erfolg in den Städten

Im folgenden Kapitel soll die Durchsetzung und der Erfolg des Zweckentfremdungsverbotssatzungen in den Städten betrachtet und bewertet werden. Dazu wurde ein Fragebogen erstellt, welcher an die Städte, in denen ein Zweckentfremdungsverbot erlassen wurde, verschickt wurde. Im Folgenden werden die erhaltenen Antworten der Städte Tübingen, Stuttgart, München, Konstanz, Köln, Freiburg und Bonn ausgewertet. Der Fragebogen besteht aus zehn Fragen zur Durchsetzung und dem Erfolg in den Städten. Im Folgenden werden die gestellten Fragen und die erhaltenen Antworten chronologisch ausgewertet. Die Stadt Münster konnte personell bedingt den Fragebogen nicht ausfüllen und hat stattdessen einen Auszug aus dem Arbeitsberichten 2015 und 2016 zur Verfügung gestellt, weshalb auf spezifische Fragen teilweise keine Angabe gemacht werden.

Die Auswertung erfolgt zu den einzelnen Fragen zunächst nur im Groben. Am Schluss werden dann alle Fragen im Gesamtzusammenhang ausgewertet.

¹⁹⁰ Anlage 1, ZwVbG Berlin, §7 Abs.4.

¹⁹¹ Website der Stadt München:

https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/2018/feb_wohnen.html ,am 09.02.2018.

¹⁹² Anlage 1-12 Zweckentfremdungsverbotssatzungen der Städte, jeweils letzter Paragraph.

¹⁹³ Anlage 2, HmbWoSchG, §20; Anlage 1, ZwVbG Berlin, §9.

5.1 Auswertung der Fragebögen

Frage 1: Wie viele Fälle von Zweckentfremdung gibt es (geschätzt) in Ihrer Stadt? In wie vielen Fällen wurden die Wohnungseigentümer angeschrieben?

Mit dieser Frage soll zunächst geklärt werden, ob überhaupt ein Bedarf für das Zweckentfremdungsverbot besteht. Dies ist besonders unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass das Zweckentfremdungsverbot nur in „Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“¹⁹⁴ erlassen werden darf. Bei den hier vorliegenden Zahlen der Zweckentfremdung ist es möglich, dass noch weiterer Wohnraum zweckentfremdet wird, von welchem die Behörde noch nichts weiß. Die Dunkelziffer der zweckentfremdeten Gebäude könnte also noch höher sein, als die ermittelte Zahl. Wichtig ist bei dieser Frage auch, ob die Zweckentfremdung nicht nur registriert wird, sondern auch, ob die Stadt handelt und das „Zweckentfremdungsverbotsverfahren“ einleitet, indem sie den Wohnraumbesitzer auf sein Fehlverhalten aufmerksam macht. Um die Anzahl der Zweckentfremdungen in ein Verhältnis setzen zu können, wird die geschätzte Anzahl der Wohneinheiten mithilfe der Einwohnerzahl ermittelt. Hierfür wird die Einwohnerzahl durch den Faktor 2,02 dividiert, welcher die durchschnittliche Personenbelegung je Haushalt bundesweit darstellt.¹⁹⁵ Diese Zahl stellt lediglich einen Schätzwert dar, um die Menge des zweckentfremdeten Wohnraums mit der Gesamtmenge des Wohnraums vergleichbar zu machen. Dass die Belegung je Wohneinheit in Städten vermutlich höher ausfällt, sich von Stadt zu Stadt unterscheidet oder dass ein Zweckentfremdungsfall auch mehrere Wohneinheiten umfassen kann, wird zur Vereinfachung bewusst außer Acht gelassen. Die Anzahl der Haushalte in der Stadt Köln zeigt jedoch, dass dieser

¹⁹⁴ ZwEWG Baden-Württemberg, §1, ebenso auch die anderen Zweckentfremdungsverbotsgesetze.

¹⁹⁵ Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61584/bevoelkerung-und-haushalte> , am 12.02.2018.

Schätzwert, durchaus nahe an der tatsächlichen Anzahl der Haushalte liegt (Schätzwert: 532.641 – tatsächliche Anzahl: 560.298).¹⁹⁶

| | Anzahl der Fälle der Zweckentfremdung | Anzahl der Zweckentfremdungen im Vergleich zur Gesamtwohnungszahl ¹⁹⁷ | Anzahl der angeschriebenen Wohnraumeigentümer |
|------------------|---|--|--|
| Tübingen | 44 | $88.347 / 2,02 = 43.736,14$ (0,001%) | 44 |
| Stuttgart | 2000-3000 geschätzt, 580 erfasst | $628.032 / 2,02 = 310.906,93$ (0,002%) | Ca. 50% aus 580, also ca. 290 |
| Freiburg | 240 (zusätzlich 210 Anträge auf Zweckentfremdung) | $227.590 / 2,02 = 112.668,32$ (0,002%) | 190 (mit den zusätzlichen 210 bestand Kontakt) |
| Konstanz | 194 | $83.789 / 2,02 = 41.479,70$ (0,005%) | In den meisten Fällen |
| München | 2000-4000 geschätzt | $1.464.301 / 2,02 = 724.901,49$ (0,004%) | In allen Fällen angeschrieben |
| Köln | 816 | $1.075.935 / 2,02 = 532.641,09$ (0,002%) | 816 |
| Bonn | 3000 geschätzt, 510 erfasst | $332.125 / 2,02 = 164.418,32$ (0,003%) | keine Angabe (k.A.) |
| Münster | 32 | $311.846 / 2,02 = 154.379,21$ (0,0002%) | k.A. |

(Abb. 3 – Auswertung Frage eins)¹⁹⁸

¹⁹⁶ Bericht der Stadtverwaltung: Wohnen in Köln, Seite 2: http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/wohnen_in_k%C3%B6ln-2016_stk_bericht.pdf , am 12.02.2018.

¹⁹⁷ Einwohnerzahl zum Stand: 31.12.2016, jeweils zuständiges statistisches Landesamt, Statistisches Landesamt.

¹⁹⁸ Anlage 13-22, Frage eins.

Es ist erkennbar, dass je größer die Stadt ist, desto mehr absolute Zweckentfremdungsfälle vorliegen. Im Normalfall sind circa 0,002% des Wohnraums zweckentfremdet. Auffällig ist, dass in Konstanz prozentual am meisten Wohnraum zweckentfremdet wird, obwohl es sich bei Konstanz um die Stadt mit der geringsten Einwohnerzahl handelt.¹⁹⁹ Auffällig ist zudem die absolute Anzahl an zweckentfremdeten Wohnraum in Bonn, welche sich in einer ähnlichen Höhe, wie die Schätzungen der Stadt Stuttgart oder München, bewegt. Erklärbar wäre dies damit, dass Bonn als ehemalige Hauptstadt Deutschlands viele Attraktionen zu bieten hat und auch hier viel Wohnraum zur gewerblichen Fremdenbeherbergung zweckentfremdet wird.

Frage 2: In welcher Form und wie regelmäßig wird in Ihrer Stadt überprüft, ob eine Zweckentfremdung von Wohnraum vorliegt?

Um die Menge an zweckentfremdeten Wohnraum im Stadtgebiet ermitteln zu können, ist es wichtig regelmäßig Wohnraum auf Zweckentfremdung zu überprüfen. Jedoch ist dies nicht immer einfach, da es vor allem in Millionenstädten kaum möglich erscheint alle Wohnungen auf eine Zweckentfremdung zu überprüfen. Des Weiteren ist häufig von außen kaum oder nicht erkennbar, ob Wohnraum zweckentfremdet wird. Es muss dennoch ein Weg gefunden werden, um regelmäßig und flächendeckend den Wohnraum zu überwachen.

Die Stadt Stuttgart hat beispielsweise eine eigene Mailadresse ins Leben gerufen, unter der jeder/e Bürger/in Hinweise auf eine Zweckentfremdung an die Stadtverwaltung melden kann.²⁰⁰ Auch die Stadt München plant die Einrichtung eines Online-Meldeportals.²⁰¹ In den Fragebögen haben alle Stadtverwaltungen angegeben, dass sie Informationen von Bürger/innen

¹⁹⁹ Anlage 16, Seite 111.

²⁰⁰ Website der Stadt Stuttgart: <https://www.stuttgart.de/zweckentfremdung> , am 12.02.2018.

²⁰¹ Anlage 21, Seite 121.

zur Überwachung des Zweckentfremdungsverbotes nutzen.²⁰² Die Information durch das Baurechtsamt bei baurechtlich beantragten Verfahren, welche Wohnraum betreffen, nutzen ebenfalls die meisten Städte.²⁰³ Die Stadt Freiburg verwendet neben diesen Mitteln auch das Instrument der Einwohnermeldeauskunft und der örtlichen Überprüfung.²⁰⁴ Um die Zweckentfremdung als Ferienwohnung zu überprüfen, nutzt die Stadt Freiburg die Recherche im Internet auf Ferienwohnungsermittlungsportalen und kontaktiert dann gezielt die Vermieter.²⁰⁵ In München werden auf Außendienstfahrten nahezu täglich Wohneinheiten überprüft. Im Jahr 2016 wurden so ca. 25.000 Wohneinheiten überprüft.²⁰⁶ Lediglich Tübingen nimmt keine regelmäßige Überprüfung vor, sondern wird nur aufgrund von Hinweisen der Bürger/innen tätig.²⁰⁷ Dies liegt daran, dass die Stadt Tübingen das Zweckentfremdungsverbot nur zur Bekämpfung von Leerstand verwendet und somit mit der Regelung eher passiv umgegangen wird.²⁰⁸

Frage 3: Welche Arten der Zweckentfremdung kamen bisher wie häufig vor?

Diese Frage ist wichtig, da mit den verschiedenen Arten der Zweckentfremdung unterschiedlich verfahren werden muss. Beispielsweise kann bei einem Leerstand eher eine einvernehmliche Lösung gefunden werden, als bei der Nutzung zur gewerblichen Fremdenbeherbergung. In der folgenden Tabelle werden die Zweckentfremdungen nach Arten untergliedert und jeweils aufgegliedert, wie oft welche Art der Zweckentfremdung je Stadt vorkam.

²⁰² Anlage 14, Seite 90; Anlage 19, Seite 111; Anlage 20, Seite 115; und weitere.

²⁰³ Anlage 13, Seite 85; Anlage 14, Seite 111; Anlage 16, Seite 99; und weitere.

²⁰⁴ Anlage 14, Seite 90.

²⁰⁵ ebd.

²⁰⁶ Anlage 16, Seite 106.

²⁰⁷ Anlage 20, Seite 115.

²⁰⁸ Anlage 20, Seite 116.

| | Gewerbliche Nutzung | Bauliche Veränderung | Gewerbliche Fremdenbeherbergung | Leerstand | Abbruch | Sonstiges |
|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|------------------|---|------------------|
| Tübingen | 0 | 0 | 0 | 44 | 0 | 0 |
| Stuttgart (geschätzt) | 10% | Unter 5% | 20% | 35% | 30% | Unter 5% |
| Freiburg | 12 | 52 | 147 | 78 | 115 | 37 |
| Konstanz | k.A. | k.A. | 14 | 89 | 55 | k.A. |
| München (2016) | 88 | 50 (genehmigt) | 88 (insgesamt 900 geschätzt) | 156 | 810 (genehmigt, meist gegen Ersatzwohnraum) | k.A. |
| Köln | 274 (Umwandlung) | k.A. | k.A. | 198 | 302 | k.A. |
| Bonn | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Münster | k.A. | k.A. | k.A. | 18 | k.A. | k.A. |

(Abb. 4 – Auswertung Frage drei)²⁰⁹

Es ist in der obigen Tabelle erkennbar, dass die gewerbliche Fremdenbeherbergung, der Leerstand und der Abbruch die größten Anteile an der Zweckentfremdung von Wohnraum haben. Die Schätzungen der Stadt Stuttgart gehen beispielsweise davon aus, dass diese drei Punkte circa 85% der Zweckentfremdungen ausmachen.²¹⁰ Auch nach den Zahlen der anderen Städte liegt der Anteil dieser drei Arten bei 70-80%. Durch diese Erkenntnis ist es möglich, spezifisch nach Leerständen, Ferienwohnungen oder ungenehmigten Abbrüchen Ausschau zu halten.

²⁰⁹ Anlage 13-22, Frage 3.

²¹⁰ Anlage 19, Seite 111.

Frage 4: Wie oft wurde zweckentfremdeter Wohnraum, seit der Einführung des Zweckentfremdungsverbotes, an den Wohnungsmarkt zurückgeführt?

Diese Frage wird gestellt, um festzustellen, ob das Zweckentfremdungsverbot erfolgreich ist. Die Anzahl des zurückgeführten Wohnraums, in Relation zu den Zweckentfremdungen insgesamt, bildet einen Indikator für den Erfolg des Verbotes in der jeweiligen Stadt. Jedoch müssen auch hier die lokalen Besonderheiten beachtet werden. In der folgenden Tabelle wird der zweckentfremdete Wohnraum in Relation zu zurückgeführten Wohnraum gesetzt.

| | Anzahl der Fälle der Zweckentfremdung | Anzahl an zurückgeführtem Wohnraum (in Prozent) |
|------------------------------------|---|--|
| Tübingen | 44 | 7 (15,91%) |
| Stuttgart ²¹¹ | 2000-3000 geschätzt, 580 erfasst | 13 im Jahr 2016 |
| Freiburg | 240 (zusätzlich 210 Anträge auf Zweckentfremdung) | 40 (16,67%) |
| Konstanz | 194 | 51 (26,29%) |
| München ²¹¹ | 2000-4000 geschätzt | 244 im Jahr 2016 |
| Köln | 816 | 307 (37,62%) |
| Bonn | 3000 geschätzt, 510 erfasst | 104 (20,39%) |
| Münster | 32 | k.A. |

(Abb. 5 – Auswertung Frage vier)²¹²

Allgemein lässt sich sagen, dass circa 20-30% der Zweckentfremdungsfälle, die erfasst werden, wieder zurück an den Wohnungsmarkt geführt werden. Fraglich ist wieso nur ein Prozentsatz

²¹¹ Hier keine Prozentzahl, da es sich nur um die Zahl für das Jahr 2016 handelt, während die anderen Städte die Anzahl seit dem Erlass der Satzung angegeben haben. Diese Zahlen sind daher nicht mit den übrigen vergleichbar.

²¹² Anlage 13-22, Frage vier.

von 20 – 30% an den Wohnungsmarkt zurückgeführt wird. Eine mögliche Erklärung findet sich in der Antwort der Stadt Tübingen. Hier werden die 44 Fälle der Zweckentfremdung detaillierter aufgelistet. Zwar nutzt Tübingen das Zweckentfremdungsverbot lediglich zur Bekämpfung von Leerstand, jedoch sind die folgenden Zahlen durchaus repräsentativ für andere Städte.

| | |
|--|----|
| Fälle insgesamt | 44 |
| Zurückgeführter Wohnraum | 7 |
| Unbewohnbarer Wohnraum | 7 |
| Abbruch mit anschließendem Neubau | 7 |
| Sanierung oder steht derzeit zum Verkauf | 13 |
| Sonstige Fälle | 10 |

(Abb. 6 – Auswertung Frage vier von Tübingen)²¹³

Es ist hier erkennbar, dass viele Fälle zukünftig wieder als Wohnraum zur Verfügung stehen, jedoch keine Rückführung von Wohnraum im engeren Sinne darstellen, wie beispielsweise die Fälle des Abbruchs mit anschließendem Neubau. Hinzu kommen noch die Fälle, in denen der Wohnraum unbewohnbar ist. Denkbar sind darüber hinaus auch weitere Rechtfertigungsgründe, wie beispielsweise schutzwürdige private Interessen, überwiegende öffentliche Interessen, oder auch die Nicht-Vermittelbarkeit von Wohnraum. Auch die Genehmigung von Wohnraum aufgrund von Ausgleichszahlungen oder der Schaffung von Ersatzwohnraum, ist nicht als Rückführung von Wohnraum im engeren Sinne zu verstehen. Aufgrund dessen ist die Zahl des zurückgeführten Wohnraums durchaus plausibel. Es ist den Stadtverwaltungen zu unterstellen, dass jede Möglichkeit, Wohnraum an den Markt zurückzuführen, ergriffen wird. Dass die Anteile an zurückgeführtem

²¹³ Anlage 20, Seite 115.

Wohnraum in den Städten überall ungefähr gleich groß sind, stützt diese These.

Frage 5: Wie oft wurde ein Bußgeld aufgrund von Zweckentfremdung verhängt? Wie hoch fielen diese aus?

Das Bußgeld ist ein Mittel, das Druck auf den Wohnraumbesitzer, welcher diesen zweckentfremdet, ausüben soll. Je mehr Wohnraumeigentümer sich weigern ihren Wohnraum zurück an den Markt zu führen, desto öfter wird ein Bußgeld verhängt. Die Stadtverwaltungen erhoffen sich, dass nach Verhängung des Bußgeldes Wohnraumeigentümer dazu bereit sind den Wohnraum an den Markt zurückzuführen, um kein weiteres Bußgeld zu riskieren. Das Bußgeld soll zudem eine abschreckende Wirkung haben. Es kann in Höhe von bis zu 50.000€ verhängt werden.²¹⁴ Ob dieser Rahmen jedoch voll ausgeschöpft wird, liegt im Ermessen der Städte. In der nachfolgenden Tabelle werden die Anzahl der Bußgelder und deren Höhe in den Städten verglichen.

| | Anzahl der verhängten Bußgelder | Höhe der verhängten Bußgelder insgesamt | Durchschnittliche Höhe der verhängten Bußgelder |
|------------------|--|--|--|
| Tübingen | 0 | 0 € | 0 € |
| Stuttgart | 1 | 400 € | 400 € |
| Freiburg | 0 | 0 € | 0 € |
| Konstanz | 0 | 0 € | 0 € |
| München | 39 (in 2016) | 396.350 € (2016) | 10.162,82 € (2016) |
| | 94 (seit 2014) | 623.000 € (seit 2014) | 6.627,66 € (seit 2014) |
| Köln | 18 | 295.000 € (festgesetzt) | 16.388,89 € |

²¹⁴ Anlage 11, Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Stuttgart, §9, und weitere; lediglich in Berlin 100.000€.

| | | | |
|----------------|------|--|----------|
| Bonn | 1 | 15.000 € (zukünftig wird Bußgeld auf mind. 40.000 € festgesetzt) | 15.000 € |
| Münster | k.A. | k.A. | k.A. |

(Abb. 7 – Auswertung Frage fünf)²¹⁵

Die Tabelle veranschaulicht, dass das Verhängen von Bußgeldern in den meisten Städten nicht angestrebt wird. Die Stadt Freiburg setzt beispielsweise auf die abschreckende Wirkung der Bearbeitungsgebühren.²¹⁶ Auch die Stadt Konstanz ist um einvernehmliche Lösungen bemüht.²¹⁷ Einvernehmliche Lösungen strebt zwar wohl jede Stadtverwaltung an, trotzdem ist auffällig, dass in den zwei Millionenstädten München und Köln deutlich stärker vom Mittel des Bußgeldes Gebrauch gemacht wird, wie in den anderen Städten. Eine mögliche Erklärung wäre, dass das Zweckentfremdungsverbot in diesen Städten konsequenter und härter verfolgt wird, möglicherweise, weil hier die Wohnraummangellage größer ist. Dafür spricht auch, dass in der Stadt München das Bußgeld auf 500.000€ erhöht wird.²¹⁸ Es ist zudem erkennbar, dass die Höhe der Bußgelder tendenziell steigt.²¹⁹

Frage 6: Wie oft kam es zu Ausgleichszahlungen infolge von Zweckentfremdung?

Wie bereits beschrieben, kann durch Ausgleichszahlungen eine Zweckentfremdung genehmigt werden. Nachfolgend soll untersucht werden, ob von dieser Möglichkeit in der Praxis Gebrauch gemacht wird.

²¹⁵ Anlage 13-22, Frage fünf.

²¹⁶ Anlage 14, Seite 91.

²¹⁷ Anlage 16, Seite 100.

²¹⁸ Anlage 21, Seite 120.

²¹⁹ dazu auch Anlage 13, Seite 87; Anlage 21, Seite 120.

| | Anzahl der Genehmigungen | Höhe der zu entrichtenden Entschädigungszahlungen insgesamt | Höhe der zu entrichtenden Entschädigungszahlungen durchschnittlich |
|------------------|--------------------------|---|--|
| Tübingen | 0 | 0 € | 0 € |
| Stuttgart | 2 | 223.000 € | 111.500 € |
| Freiburg | 2 | k.A. | k.A. |
| Konstanz | 0 | 0 € | 0 € |
| München | 2 einmalig | 158.230 € | 79.115 € |
| | 12 laufend | 64.399 € (jährlich) | 5.366,58 € (jährlich) |
| Köln | 2 | k.A. | k.A. |
| Bonn | 0 | 0 € | 0 € |
| Münster | 1 laufend | 852 € (jährlich) | 852 € (jährlich) |

(Abb. 8 – Auswertung Frage sechs)²²⁰

Es ist erkennbar, dass vom Instrument der Genehmigung gegen Entrichtung einer Ausgleichszahlung relativ wenig Gebrauch gemacht wird. Die Städte präferieren nach eigenen Angaben die Genehmigung der Zweckentfremdung gegen die Bereitstellung von Ersatzwohnraum.²²¹ Dies scheint auch sinnvoll, da so die Menge an Wohnraum erhalten bleibt.²²² Bei einer Entschädigungszahlung ist die Stadt zwar daran gebunden für dieses Geld neuen Wohnraum zu schaffen, dies dauert jedoch und stellt somit mindestens eine temporäre Verschlechterung der Wohnraumsituation dar.

²²⁰ Anlage 13-22, Frage sechs.

²²¹ Anlage 17, Seite 106.

²²² so auch Anlage 15, Seite 96.

Frage 7: Wie oft wurde Ersatzwohnraum geschaffen?

Eine Zweckentfremdung kann ebenfalls durch die Schaffung von Ersatzwohnraum genehmigt werden. Es soll im Folgenden untersucht werden, ob von dieser Möglichkeit in der Praxis Gebrauch gemacht wird.

| | Anzahl der Fälle | Anzahl an geschaffenem Ersatzwohnraum |
|------------------|------------------|---------------------------------------|
| Tübingen | 0 | 0 |
| Stuttgart | 54 (in 2016) | k.A. |
| Freiburg | 60 | Mehr als 60 |
| Konstanz | 55 | k.A. |
| München | 464 | Ca. 800 |
| Köln | 108 | 4.224 |
| Bonn | 1 | k.A. |
| Münster | k.A. | 212 |

(Abb. 9 – Auswertung Frage sieben)²²³

Es lässt sich die bereits genannte Aussage der Städte, belegen. Es gibt deutlich mehr Fälle von Genehmigungen gegen Ersatzwohnraum, als gegen eine Entschädigungszahlung. Auch hier gibt es in München und Köln die meisten Fälle, wobei sich München mit der Anzahl der Fälle deutlich von Köln abhebt. In Köln ist jedoch die Menge des Ersatzwohnraums deutlich höher. Wie bereits erwähnt, scheint die Schaffung von Ersatzwohnraum sinnvoller, als die Entrichtung einer Entschädigungszahlung. Die Zahlen in München und insbesondere Köln belegen dies. Die Kompensation von 4.224 Wohneinheiten mittels Entschädigungszahlungen würde zum einen eine enorme Summe kosten, welche jedoch durch die Entschädigungszahlungen gedeckt wäre, zum anderen relativ lange dauern würde. Lediglich in Tübingen und Bonn

²²³ Anlage 13-22, Frage sieben.

kommt die Schaffung von Ersatzwohnraum bisher nie bzw. nicht häufig vor.²²⁴

Frage 8: Wie häufig wurde bisher eine anderweitige Nutzung genehmigt? Was waren die Gründe hierfür?

Zu den oben bereits genannten Gründen für die Genehmigung einer Zweckentfremdung kommen noch weitere Genehmigungsgründe, wie schutzwürdige private Interessen oder überwiegende öffentliche Belange, in Betracht. Im Folgenden wird die Anzahl der Genehmigungen nach Gründen aufgeteilt betrachtet.

| Genehmigung aufgrund... | Überwiegendem öff. Interesse | Schutzwürdige private Interessen | insgesamt |
|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| Tübingen | 0 | 0 | 0 |
| Stuttgart | 7 (in 2016) | 0 | 7 |
| Freiburg | 11 | 4 | 15 |
| Konstanz | k.A. | k.A. | k.A. |
| München | k.A. | k.A. | k.A. |
| Köln | k.A. | k.A. | 18 (überwiegend gegen Ersatzwohnraum) |
| Bonn | 3 | 0 | 3 |
| Münster | k.A. | k.A. | 35 |

(Abb. 10 – Auswertung Frage acht)²²⁵

Die Zahlen verdeutlichen, dass die Genehmigung aufgrund schutzwürdiger privater Interessen und überwiegender öffentlicher

²²⁴ Anlage 13, 20, Seite 88, 112

²²⁵ Anlage 13-22, Frage acht.

Interessen nicht häufig vorkommt. Es handelt sich dabei eher um Einzelfälle. Interessant ist, dass häufiger aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen Wohnraum zweckentfremdet wird, als aufgrund schutzwürdiger privater Interessen. Die Stadt Bonn gibt beispielsweise dazu an, dass es sich bei den ihnen vorliegenden Fällen um eine Umnutzung von Wohnraum in einen Kindergarten/Kindertagespflege handelt.²²⁶

Frage 9: Wie häufig kam es bereits zu Rechtsstreitigkeiten aufgrund des Zweckentfremdungsverbotes?

Dass eine Regelung wie das Zweckentfremdungsverbot die Ursache für Rechtsstreitigkeiten bildet, ist vorhersehbar. Denkbar sind beispielsweise Rechtsstreitigkeiten, die auf die Ausstellung eines Negativtests ausgerichtet sind oder sich gegen die Entrichtung eines Bußgeldes richten. Es ist von den Städten natürlich anzustreben, Rechtsstreitigkeiten möglichst zu vermeiden und nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. In der folgenden Tabelle wird die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten je Stadt betrachtet.

| | Anzahl der Rechtsstreitigkeiten |
|------------------|--|
| Tübingen | 0 |
| Stuttgart | 0 |
| Freiburg | 3 |
| Konstanz | 2 |
| München | Nicht ermittelbar |
| Köln | Ca. 10 |
| Bonn | 1 |

²²⁶ Anlage 13, Seite 88.

| | |
|----------------|------|
| Münster | k.A. |
|----------------|------|

(Abb. 11 – Auswertung Frage neun)²²⁷

Wie sich in der Rechtsprechung und auch in den Antworten der Städte abzeichnet, kam es und wird es auch zukünftig zu einem Anstieg an Klagen rund um das Zweckentfremdungsverbot kommen, insbesondere in München.²²⁸ Die Gesamtzahl der Rechtsstreitigkeiten hält sich momentan noch in Grenzen. Meist werden die Klagen abgewiesen, so auch der Tenor in den Antwortbögen der Städte.²²⁹

Frage 10: Hier können Sie Ihre Eindrücke/Erfahrungen/Kritikpunkte/... zum Zweckentfremdungsverbot eintragen.

Diese Frage soll dazu dienen, weitere Erfahrungen, Eindrücke, Kritikpunkte,... der Städte zu ermitteln, da sich in der Praxis häufig Probleme zeigen, die in der Theorie verborgen bleiben. Ziel ist es Praxiserfahrungen zu ermitteln, die den Erfolg des Zweckentfremdungsverbotest steigern könnten.

Die Stadt Stuttgart ist mit den Erfahrungen aus dem Zweckentfremdungsverbot zufrieden.²³⁰

Die Stadt Freiburg fordert, dass es in der Landesgesetzgebung Veränderungen geben sollte. Klargestellt werden sollte, dass es keinen Bestandsschutz für Leerstände, die bereits vor Erlass der Zweckentfremdungssatzung/des Gesetzes bestanden haben, geben kann. Zudem ist die Stadt Freiburg der Meinung, dass die Geltungsdauer des Gesetzes verlängert werden sollte. Des Weiteren wünscht sich die Stadtverwaltung vom Landesgesetzgeber eine stärkere

²²⁷ Anlage 13-22, Frage neun.

²²⁸ Anlage 17, Seite 107; so auch Anlage 13, Seite 88.

²²⁹ Anlage 14, Seite 92.

²³⁰ Anlage 20, Seite 117.

Ermächtigungsgrundlage, um beispielsweise Mitwirkungspflichten von Betreibern von Ferienwohnungsportalen zu erhalten.²³¹

Die Stadtverwaltung Konstanz bemängelt, dass Ferienwohnungen, welche die Stadt gerne genehmigen würde, durch das Zweckentfremdungsverbot nicht genehmigt werden können, bzw. den strengen Anforderungen des Zweckentfremdungsverbotes entsprechen müssen.²³²

Die Stadtverwaltung Köln ist der Meinung, dass das Zweckentfremdungsverbot weiterhin benötigt wird.²³³

Insgesamt scheinen die Erfahrungen mit dem Zweckentfremdungsverbot überwiegend positiv. Keine der Städte gab an, dass die Regelung ins Leere läuft, oder große Probleme darstellt.²³⁴ Aussagen, wie die der Stadt Köln oder Stuttgart belegen dies.²³⁵ Die Kritikpunkte der Stadt Freiburg beziehen sich vor allem auf die Landesgesetzgebung, welche ihrer Meinung nach verschärft werden sollte. Das Zweckentfremdungsverbot im Kern wird auch hier nicht in Frage gestellt.

5.2 Gesamtbewertung – Ist das Zweckentfremdungsverbot ein Erfolg?

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus den Fragebögen wird nun der Erfolg des Zweckentfremdungsverbotes insgesamt betrachtet. Die Erfolge in den einzelnen Städten werden nicht beleuchtet, vielmehr soll dies eine Gesamtübersicht darstellen. Ob das Zweckentfremdungsverbot in den einzelnen Städten erfolgreich ist hängt von vielen Faktoren ab, die von Stadt zu Stadt variieren. Beispielhaft für diese These ist die Umsetzung des Zweckentfremdungsverbotes in Tübingen. Dort wurde die Satzung nur erlassen, um gegen Leerstände vorzugehen. Tätig wird die Stadt nur auf Hinweise der Bürger. Hier kann das Zweckentfremdungsverbot als Erfolg

²³¹ Anlage 14, Seite 92, 93.

²³² Anlage 16, Seite 101.

²³³ Anlage 15, Seite 97.

²³⁴ Anlage 13-22, Frage zehn.

²³⁵ Anlage 15, Seite 97 und Anlage 19, Seite 113.

betrachtet werden, obwohl die Anzahl der Fälle um einiges geringer ist, als in anderen Städten.²³⁶

Zu beachten ist, dass die Umsetzungen in den Gesetzen und Satzungen und der Erfolg unmittelbar zusammenhängt. Zwar kommt es auch darauf an, was jede einzelne Stadt aus dem Zweckentfremdungsverbot macht, jedoch ist eine erfolgreiche Durchsetzung, ohne eine effektive Grundlage nicht möglich. Im Folgenden wird daher die gesetzliche Grundlage in Verbindung mit den oben ermittelten Erkenntnissen betrachtet. Es wird dabei eine Untergliederung in Teilaspekte vorgenommen.

Notwendigkeit

Fraglich ist zunächst, ob in den Städten, welche das Zweckentfremdungsverbot erlassen haben, dieses notwendig ist. Hierfür wird die Auswertung der ersten Frage herangezogen. Durch die Anzahl der Fälle lässt sich belegen, ob das Zweckentfremdungsverbot notwendig ist oder ob die Satzung ins Leere läuft. In Städten mit Wohnraummangellage, wie Köln, Stuttgart oder auch München gibt es je ca. 2.000 - 4.000 Wohnungen, die dem Markt nicht zur Verfügung stehen.²³⁷ Diese Zahl stellt eine beträchtliche Menge an Wohnraum dar, für dessen Neuschaffung viel Zeit und Geld benötigt werden würde. Diese Neuschaffung wäre nicht nötig, da der Wohnraum bereits existiert, jedoch nicht als Wohnraum genutzt wird. Mit dem Ziel diesen Wohnraum an den Markt zurückzuführen, wurde das Zweckentfremdungsverbot erlassen. Die Notwendigkeit des Zweckentfremdungsverbotes ist durch die Anzahl der Fälle zu bejahen.

Überprüfung des Wohnraums

Die Überwachung des Zweckentfremdungsverbotes erfolgt in den meisten Städten regelmäßig durch Hinweise der Bürger/innen und Informationen durch das Baurechtsamt.²³⁸ Die Überprüfung durch Bürger/innen ist zwar

²³⁶ Anlage 20, Seite 117.

²³⁷ Anlage 22, Seite 129; Anlage 19, Seite 111; Anlage 17, Seite 102.

²³⁸ Anlage 14, Seite 90; Anlage 19, Seite 111; und weitere.

sicher eines der effektivsten Mittel der Überwachung, ist jedoch aus sozialen Gesichtspunkten bedenklich. Eine Überprüfung durch tatsächliche Kontrolle des Wohnraums vor Ort, wäre das effektivste Mittel, ist angesichts der Weitläufigkeit von Großstädten wie München oder Köln kaum umsetzbar. Eine gezielte Überprüfung vor Ort beim Verdacht auf Zweckentfremdung ist aber in jedem Fall sinnvoll. Alle städtischen Mitarbeiter sollten dafür sensibilisiert werden, bei Dienstfahrten auf zweckentfremdeten Wohnraum zu achten und Auffälligkeiten zu melden. Auch der städtische Bauhof sollte einbezogen werden. Auf diese Weise wäre es möglich, das Stadtgebiet relativ flächendeckend und regelmäßig zu kontrollieren. Auch die Kontrolle von Ferienwohnungsvermittlungsportalen im Internet scheint äußerst sinnvoll, vor allem vor dem Gesichtspunkt, dass sich Ferienwohnungen nach außen hin kaum von normalem Wohnraum unterscheiden. Über das Internet ist eine schnelle, gezielte und einfache Suche nach zweckentfremdeten Wohnraum möglich.

Denkbar sind weitere Instrumente, um eine Zweckentfremdung festzustellen. Mittels Befragungen der Bürger, in denen diese Auskunft geben können, ob ihnen zweckentfremdeter Wohnraum bekannt ist, wäre es beispielsweise möglich das bisher passive Instrument der Bürgerinformation aktiv zu nutzen. Eine ideale Überwachung könnte ein Programm bieten, in welchem das Einwohnermelderegister mit einem Wohnraumverzeichnis verglichen wird, sodass sofort auffällt, wenn Wohnraum leer steht. Allerdings wäre auch dieses Mittel aus sozialen Gesichtspunkten äußerst bedenklich, da es eine starke Überwachung darstellen würde.

Arten der Zweckentfremdung

Im Verlauf dieser Arbeit wurde deutlich, dass die verschiedenen Arten der Zweckentfremdung unterschiedlich häufig vorkommen. Es scheint daher auch notwendig, dass alle Arten der Zweckentfremdung in den Gesetzen und Satzungen aufgelistet werden. Das Herausheben einzelner Punkte

aufgrund des geringen Anwendungsbereiches scheint nicht sinnvoll und würde zudem Schlupflöcher öffnen.

Menge an zurückgeführtem Wohnraum

Die Menge an zurückgeführtem Wohnraum ist wohl der aussagekräftigste Indikator für die Bewertung des Zweckentfremdungsverbotes. Allerdings muss auch dieser im Zusammenhang mit Zahlen der Schaffung des Ersatzwohnraums oder auch der Anzahl der Entschädigungszahlungen betrachtet werden.

Hinsichtlich der Anzahl an zurückgeführtem Wohnraum ist ein Erfolg des Zweckentfremdungsverbotes zu bejahen. Es muss bei der Beurteilung stets präsent sein, dass diese Wohnungen bereits vorhanden sind. Vor diesem Aspekt ist eine Rückführung von beispielsweise 244 Wohnungen in München innerhalb eines Jahres eine beachtliche Menge.²³⁹

Auch die Anzahl der Entschädigungszahlungen und insbesondere die Anzahl an geschaffenem Ersatzwohnraum sprechen für das Verbot. Auch hier steigen die Zahlen tendenziell.²⁴⁰

Genehmigung anderweitiger Nutzung

Beachtet werden muss, dass nicht jede Zweckentfremdung grundsätzlich eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Die Notwendigkeit, Ausnahmen aufgrund privater oder öffentlicher Interessen genehmigen zu können zeigt sich durch den bestehenden praktischen Anwendungsbereich.²⁴¹ Durch die Genehmigungsfähigkeit von Zweckentfremdungen gegen Entschädigungszahlung und Ersatzwohnraum ist es möglich, eine einvernehmlichere Lösung zu finden, als durch ein reines Verbot. In der Auswertung wird deutlich, dass die Schaffung von Ersatzwohnraum ein beliebtes Mittel darstellt, um eine Zweckentfremdung zu genehmigen,²⁴²

²³⁹ Anlage 21, Seite 122.

²⁴⁰ siehe Kapitel 5.1, Frage sechs und sieben.

²⁴¹ siehe Kapitel 5.1, Frage acht.

²⁴² Anlage 15, Seite 96; Anlage 17, Seite 106.

da mit dieser Regelung teilweise eine größere Anzahl an Wohnraum geschaffen werden kann, als zweckentfremdet wird.²⁴³

Gesamturteil

Insgesamt lässt sich die Frage, ob das Zweckentfremdungsverbot ein Erfolg ist, bejahen. Die Anzahl an zurückgeführtem Wohnraum und Ersatzmaßnahmen ist höher als vermutet. Wichtig ist es sich stets die Tatsache vor Augen zu führen, dass es sich um bereits vorhandenen Wohnraum handelt.

6. Auswirkungen auf verschiedene Betroffene

Das Zweckentfremdungsverbot hat verschiedene Auswirkungen auf die unterschiedliche Kreise von Betroffenen welche im Nachfolgenden betrachtet werden.

Stadtverwaltung

Die Stadtverwaltung hat ein Interesse daran, die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend Wohnraum sicherzustellen. In Städten mit Wohnraummangellage übersteigt die Nachfrage an Wohnraum das Angebot. Die Stadt müsste durch selbst errichtete oder geförderte Neubauten versuchen, den Bedarf zu decken. Dies macht plausibel, dass der Stadtverwaltung zweckentfremdeter Wohnraum ein Dorn im Auge ist. Mit Hilfe des Zweckentfremdungsverbotes ist es möglich, diesen Wohnraum wieder dem Markt zurückzuführen. Der Erfolg des Verbotes wurde oben bereits nachgewiesen. Auf Grundlage der Frage 10 lässt sich sagen, dass die Stadtverwaltungen mit der Wirkung des Zweckentfremdungsverbotes zufrieden sind.²⁴⁴

²⁴³ Anlage 14, Seite 91, 92.

²⁴⁴ Auswertung Frage zehn, Seite 48f.

Landesregierung

Die Landesregierung hat, wie die Stadtverwaltungen, ein Interesse daran, den Bewohnern des Landes, auch in Großstädten, eine angemessene Wohnraumsituation zur Verfügung zu stellen. Der Anspruch ist dem der Stadtverwaltungen recht ähnlich. Allerdings hat die Landesverwaltung das Problem, dass nicht im gesamten Landesgebiet eine Wohnraummangellage herrscht. Daher hat die Landesregierung lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für Stadtverwaltungen beschlossen. So kann jede Stadtverwaltung, sofern in der Stadt eine Wohnraummangellage herrscht, selbst eine Zweckentfremdungsverbotssatzung erlassen. Dass beispielsweise der bayrische Landtag das Zweckentfremdungsverbot nochmals verschärft zeigt, dass die Landesregierungen grundsätzlich mit dem Zweckentfremdungsverbot zufrieden sind und dieses eher noch verschärfen.²⁴⁵

Wohnraumeigentümer

Wohnraumeigentümer, haben entweder das Interesse ihren Wohnraum selbst zu nutzen, oder diesen gewinnbringend zu vermieten. Wird der Wohnraum zweckentfremdet, kann dies beispielsweise daran liegen, dass die gewünschte Gewinnspanne nicht erreicht wird oder an sonstigen, in der Person liegenden Gründen. Die Wohnraumeigentümer haben ein Interesse daran, den in ihrem Besitz befindlichen Wohnraum möglichst frei zu nutzen. Das Zweckentfremdungsverbot schränkt die Wohnraumeigentümer in ihrer Handlungsfreiheit ein. Sie dürften dem Zweckentfremdungsverbot eher negativ gegenüberstehen.

Wohnungssuchende

Wohnungssuchende sind daran interessiert, schnell eine möglichst preiswerte Wohnung zu finden. Sie sind darauf angewiesen, dass ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Eine Wohnraummangellage,

²⁴⁵ Website des bayrischen Landtages: <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-dem-plenum/landtag-verabschiedet-gesetz-gegen-die-zweckentfremdung-von-wohnraum/> , am 16.02.2018.

erschwert die Suche nach Wohnraum. Mancherorts herrscht sogar ein Konkurrenzkampf zwischen Wohnungssuchenden um verfügbaren und bezahlbaren Wohnraum. Wohnungssuchende haben demnach ein hohes Interesse daran, dass möglichst viel Wohnraum zur Verfügung steht. Das Zweckentfremdungsverbot hilft dabei, bestehenden Wohnraum dem Markt zuzuführen. Wohnungssuchende dürften dem Zweckentfremdungsverbot demnach positiv gegenüberstehen.

7. Fazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Zweckentfremdungsverbot eine erfolgreiche Maßnahme ist, um die Wohnraumnot in Städten zu bekämpfen. Das Gesetz ist keineswegs nur eine leerlaufende Maßnahme, sondern erfährt einen relativ großen Anwendungsbereich. Der Erfolg des Verbotes wird durch eine solide Rechtsgrundlage gewährleistet. Obwohl die praktische Umsetzung des Verbotes unterschiedlich ausgestaltet ist, wird in den Städten das Zweckentfremdungsverbot als Erfolg angesehen. Daher wird voraussichtlich auch zukünftig das Zweckentfremdungsverbot in den Städten bestehen bleiben und vermutlich auch in weiteren Ländern als Gesetz bzw. in weiteren Städten als Satzung erlassen werden. Wie sich das Zweckentfremdungsverbot auf lange Sicht entwickeln wird ist offen, da vor allem langfristige Bevölkerungsvorausrechnungen und Siedlungsbewegungen nur schwer möglich sind. In diesem Fall kann das Zweckentfremdungsverbot von den Ländern wieder aufgehoben werden, wie es bereits früher geschehen ist.

Das Zweckentfremdungsverbot kann nicht als einziges Mittel eingesetzt werden, um eine Wohnraummangellage zu bekämpfen, sondern muss immer mit weiteren Maßnahmen verknüpft sein. Die Anzahl an zurückgeführtem Wohnraum allein reicht in den Städten nicht aus, um den Siedlungsdruck zu bewältigen. Eine Stadt mit Wohnraummangellage muss noch weitere Mittel ergreifen, wie beispielsweise eine eigene städtische Wohnbaugesellschaft, ein Wohnbauförderprogramm, das Ausweisen

neuer Baugebiete, oder auch eine innerstädtische Nachverdichtung. Nur gemeinsam mit solchen Maßnahmen ist es einer Stadt möglich, einer Wohnraummangellage entgegenzuwirken oder diese sogar zu beseitigen.

Für den zukünftigen Erfolg des Zweckentfremdungsverbotes sollte insbesondere die Überwachung des Wohnraums noch verbessert werden. Eine möglichst flächendeckende und regelmäßige Kontrolle ist hier erstrebenswert. Wichtig ist außerdem die Überwachung durch Mitbürger nicht zu weit zu treiben, da eine Bespitzelung der Nachbarschaft dadurch überhand nehmen könnte.

Um innerstädtischen Wohnraum zu reaktivieren, könnte zukünftig neben dem Zweckentfremdungsverbot ein Anreizsystem geschaffen werden, welches sich unter anderem aus den Bußgeldern des Zweckentfremdungsverbotes finanziert. Dies könnte die Akzeptanz in der Bürgerschaft steigern und würde das Zweckentfremdungsverbot weniger als Zwang wirken lassen. Wichtig wäre es darauf zu achten, dass diese Regelung nicht ausgenutzt wird, also bewusst zweckentfremdet wird, um in den Genuss des finanziellen Anreizes zu kommen. Durch eine Finanzierung durch die Bußgelder, welche im Rahmen des Zweckentfremdungsverbotes erlassen wurden, würde der Stadt kein finanzieller Schaden entstehen und die zweckgebundenen Bußgelder würden zur Linderung der Wohnraummangellage beitragen.

Das Zweckentfremdungsverbot ist ein erfolgreiches Gesetz, wenn es darum geht bereits vorhandenen Wohnraum zu reaktivieren. Es wird wohl auch in naher Zukunft, eventuell in überarbeiteter Form, zur Bekämpfung des Wohnraummangels in Städten eingesetzt werden.

Literaturverzeichnis

Kommentare/Lehrbücher:

Axer: Beckscher Onlinekommentar zum Grundgesetz, 35. Auflage.
15.11.2017

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Stock: Kommentar zum BauGB,
126. Auflage August 2017

Maunz/Dürig/Di Fabio: Grundgesetzkommentar, 81. Auflage September
2017

Schmidt-Futterer/Börstinghaus: Kommentar zum BGB, 13. Auflage 2017

Zeitschriftenaufsätze

Schröer/Kullick: Gewerbliche Untervermietung als „Zweckentfremdung“
von Wohnraum, NZBau 2013, 624, II. Gemeinsame Rechtsgrundlagen

Weber: Ferienwohnungsvermietung zwischen Bau- und
Zweckentfremdungsrecht, NZM 2017, 584

Internetquellen:

Bayrischer Landtag:

<https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-dem-plenum/landtag-verabschiedet-gesetz-gegen-die-zweckentfremdung-von-wohnraum/> , am 16.02.2018

Bericht der Stadtverwaltung Köln - Wohnen in Köln:

http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/wohnen_in_k%C3%B6ln-2016_stk_bericht.pdf , am 12.02.2018

Berliner Zeitung:

<https://www.bz-berlin.de/berlin/senat-will-das-ferienwohnungsverbot-in-berlin-lockern> , am 05.02.2018

Bundeszentrale für politische Bildung:

<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61584/bevoelkerung-und-haushalte> , am 12.02.2018

Deutschlandkarte unbearbeitet (Abb.1):

<http://www.stepmap.de/landkarte/deutschlandkarte-1152450> ,
am 07.02.2018

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018

Stadt München:

https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/2018/feb_wohnen.html ,
am 09.02.2018

Stadt Stuttgart:

<https://www.stuttgart.de/zweckentfremdung> , am 12.02.2018

Statistisches Bundesamt - Fläche und Bevölkerung:

https://www.statistik-bw.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp ,
am 19.02.2018

Statistisches Bundesamt: Demografischer Wandel in Deutschland - Heft 1
- Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern -
Ausgabe 2011:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/DemografischerWandel/BevoelkerungsHaushaltsentwicklung5871101119004.pdf?__blob=publicationFile , am 16.02.2018

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistisches Landesamt Bayern, Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein zu den Themen Bevölkerung, Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsvorausrechnung und Bildung und Kultur, am 16.02.2018

Tagesspiegel:

<http://www.tagesspiegel.de/berlin/ferienwohnungen-in-berlin-vermietungsportal-wimdu-lud-gruene-und-mieterbund-zur-diskussion/20549010.html> , am 05.02.2018 ;

Erklärung des Verfassers

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Datum, Unterschrift